بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة اليرموك
كلية القانون
قسم القانون العام
الدراسات العليا
ماجستير القانون الإداري

رسالة ماجستير بعنوان

ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني
دراسة مقارنة

Permissions Integrity in Public Office in the Kuwaiti and Jordanian Laws
"A Comparative Study"

إعداد
فيصل جعيلان علي العازمي

إشراف الأستاذ الدكتور
سليمان بطارسة

الفصل الدراسي الصيفي

2014-2013

ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني

"دراسة مقارنة"

إعداد

فيصل جعيلان علي العازمي

بكالوريوس قانون ، الجامعة الخليجية – البحرين

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص القانون

الإداري ، جامعة اليرموك ، اربد ، الأردن

وافق عليها

أ. د سليمان سليم بطارسة .... مشرفاً ورئيساً

أستاذ القانون الإداري / جامعة اليرموك

أ.د خالد الزبيدي..عضواً

أستاذ القانون الإداري / جامعة اليرموك

أ.د نفيس صالح المدانات...عضواً

أستاذ القانون الإداري / جامعة مؤته

تاريخ مناقشة الرسالة

2014 /7/24

الإهداء

إلى والدتي الحبيبة التي غمرتني بالحب والحنان

الى والدي رحمه الله بواسع رحمته

والى زوجتي الفاضلة التي عانت من اجلي وشاركتني أعباء هذا العمل من بدايته إلى نهايته

... عرفاناً وإمتناناً

والى أبنائي الدانه ، علي ، الماس ، جنا

إلى إخواني وأخواتي الذين كانوا عوناً وناصراً لي على تحمل الأعباء

إلى كل من منحوني الحب والتقدير والاحترام ... تقديراً واحتراماً...

اهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

فيصل العازمي

الشكر والتقدير

قال تعالى " ربَّ أوزِعنـي أنْ أشكُرَ نِعمتكَ التّـي أنْعمتْ علـيَّ وعلـى والـديَّ وأن أعملَ صالحاً ترضاه وأصلحُ لِي فِي ذُريّتي إنّـي تبت إليك وإنـي منَ المُسلمينَ "

صدق الله العظيم . (سورة الأحقاف :آية 15)

الحمد لله كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه ، والشكر على توفيقه وامتنانه والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه واله وسلم القائل : " من لا يشكر الناس لا يشكر الله".

ولا يسعني وقد أنهيت هذه الرسالة إلا ا أن اعترف لكل ذي فضل عليّ بفضله ، فان أهل الفضل والعطاء أهل للشكر والثناء .

أتقدم بالشكر الجزيل من أستاذي الفاضل الدكتور سليمان بطارسه الذي منحني شرفاً عظيماً بالإشراف على هذه الرسالة ، وعاش معي متاعبها ، فقد قدم لي من وقته الثمين ، وعلمه الغزير ،وخبراته الواسعة ، مما أنار لي درب البحث والمعرفة ، وساعدني في التغلب على كثير من الصعوبات ،فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان .

كما أتقدم بالشكر والعرفان لأعضاء لجنة المناقشة : الأستاذ الدكتور خالد الزبيدي والدكتور نفيس المدانات ، لتفضلهم بمناقشة هذه الرسالة ، وتحمل عناء قراءتها ، وتقويمها ، وإبداء ملحوظاتهما القيمة التي ستساهم في إثراء هذه الرسالة .

وأخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

الباحث

فيصل العازمي

فهرس المحتويات

الملخص

ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني

"دراسة مقارنة"

إعداد: فيصل جعيلان علي العازمي

إشراف الأستاذ الدكتور **:سليمان بطارسة**

تناولت هذه الدراسة بالبحث والتحليل القانوني موضوع ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني" دراسة مقارنة " على اعتبار أن النزاهة في الوظيفة العامة تعتمد على سلوك الموظف العام وتعتبر أمراً أساسياً ومتطلباً اجتماعياً وأخلاقياً وقانونياً للعمل في القطاع الحكومي .

وقد تم تناول هذه الدراسة من خلال ثلاثة فصول ، أشتمل الفصل الأول من هذه الدراسة على ماهية النزاهة في الوظيفة العامة وذلك من خلال تعريف النزاهة ، والتعريف بالوظيفة العامة ، وتعريف الموظف العام ، والأساس القانوني للنزاهة في الوظيفة العامة .

أما الفصل الثاني فتناول ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة حيث ان الوظيفة العامة تعتبر الخلية الأولى في كل تنظيم أو هيكل إداري . وذلك من خلال تحديد الضوابط المتصلة بأجهزة الرقابة المتخصصة والمتصلة بالموظف العام والوظيفة العامة .

أما الفصل الثالث فقد تناول صور الاخلال بالنزاهة وآثارها في الوظيفة العامة سواء كانت أثاراً ايجابية والمتمثلة بالعدل والمساواة ، او آثاراً سلبية والمتمثلة بالفساد الإداري وذلك من خلال بحث الاثار الايجابية للنزاهة في الوظيفة العامة. والآثار السلبية للنزاهة في الوظيفة العامة في كل من القانون الكويتي والقانون الأردني.

توصلت الدراسة الى عدد من النتائج والتوصيات ، من أبرزها أن السبب الرئيسي في عدم نزاهة الوظيفة العامة هو عدم التزام الادارة بمبدأ الرجل المناسب في المكان المناسب نظراً لتفشي ظاهرة الوساطة والمحسوبية وتحكمهما في طريقة اختيار الموظف العام . ورغبة البعض ممن يتولون الوظائف العامة وخاصة القيادية منها إلى تحقيق أكبر منفعة ممكنة من الوظيفة العامة خوفاً من تركها مبكراً وذلك عن طريق استغلالها . وأقترح على المشرع في كل من الكويت والأردن شمول تعريف النزاهة ضمن التعاريف الموجودة في نظام الخدمة المدنية لأهميته وأثره على الوظائف العامة . والتركيز على اختيار ضوابط قانونية محددة.

المقدمة

يعد العمل في القطاع الحكومي أو في القطاع الخاص مصدراً من مصادر الدخل، لذا فأنه يتطلب الأخذ بالأسباب التي تكفل سلامته ونزاهته مما يشوبه من السلوكيات الخاطئة التي تعد تجاوزاً غير مشروع، من شأنه التعدي على الحقوق العامة والخاصة، ويعد السلوك الخاطئ للموظف العام سبب من أسباب تدني الخدمات العامة والإساءة إلى المال العام، وقد يكون مدخلاً إلى الكسب غير المشروع مما يؤثر سلباً على أسلوب تقديم الخدمات العامة للمواطنين، ولا يخفى ما يتركه الكسب غير المشروع من أثر سلبي وعاقبة وخيمة على حياة الموظف . لذا تدعونا الحاجة إلى بيان تلك السلوكيات الخاطئة التي تحول دون النزاهة الوظيفية، وتدخل الموظف في دائرة الرقابة الوظيفية المشدّدة، اذا ما فقدت الشفافية وسلامة النيَّة، وسوَّلت للموظف نفسه الإخلال بالأمانة التي اؤتمن عليها عند تسلم وظيفته .

ومن أهم تلك السلوكيات الخاطئة والمعوقات للنزاهة الوظيفية :عدم القدرة على القيام بالعمل الوظيفي المنوط به. وعدم حفظ أسرار الوظيفة العامة، فمن المعلوم أن العمل الوظيفي أمانة، وحفظ الأمانة يتطلب حفظ أسرار العمل، فمن الموظفين من يطلق لسانه في كشف أسرار عمله للغير دون مبالاة بأمانة العمل، وهذا نوع من المخالفة .

كما أن عدم الالتزام بأوقات الدوام الرسمي، أمر شائع بين كثير من الموظفين، وهو نوع من الإخلال بالأمانة الوظيفية، وفي النهاية يؤدي إلى عدم نزاهة الموظف، فينذر من قبل مرجعه المباشر فإن التزم وإلا فُصل من عمله، فيكون قد جنا على نفسه بنفسه وفقد مصدر رزقه .

ويجب على الموظف أن يخصص أوقات العمل الرسمية التي تحددها اللوائح والتعليمات

لأداء التزامات واجبات وظيفته ، ويحظر على الموظف الجمع بين وظيفته وأي عمل أخر

مأجور أو لا يتفق ومقتضيات الوظيفة أو من شأنه الإضرار بلتزاماتها ،وليس للموظف أن يتغيب عن العمل بغير عذر مقبول. وان يؤدي أعمال وظيفته بدقة وأمانة وعليه أن يقوم بها بنفسه ولا يفوض غيره فيها إلا إذا أجاز له القانون ذلك . ولا يجوز للموظف إفشاء الأسرار التي يطلع عليها بحكم عمله إذا كانت سرية بطبيعتها كالأمور المتصلة بحياة الناس الخاصة ، ولا ينشر أي تصريح عن أعمال وظيفته بغير إذن.

كذلك التهاون في أداء العمل الوظيفي، فلا يعطي الموظف للعمل حقه ويؤجّل عمل اليوم إلى الغد، ويصرف الوقت في المحادثة بالهاتف أو مع زملائه في العمل أو في قراءة الصحف حتى ينتهي الدوام، ويكون هذا ديدنه في حياته الوظيفية .

- ومن السلوكيات الخاطئة الأخذ بمبدأ المحسوبية: وهو مبدأ يتعلّق بتقديم عامل القرابة والصداقة والمعرفة على أي اعتبار آخر، وهو نوع من المجاملة التي تسيء إلى مبدأ العدل والإنصاف، وقد انتشر هذا المبدأ لدى بعض الموظفين، وهو من الأمراض الاجتماعية المستعصية التي قد يصعب علاجها .
- تعاطي الرشوة: وهي من الأمور المحرَّمة شرعاً، فقد لعن الرسول ﷺ الراشي والمرتشي والرائش، وهو الساعي بينهما، فمتى أخذ الموظف مالاً أو حصل على منفعة من المراجع لكي ينجز له عمله على حساب الضرر بغيره، أو ينجز له عمله على خلاف النظام فقد ارتكب معصية، بل كبيرة من كبائر الذنوب، وأخلّ بأمانته ونزاهته .
- اختلاس المال العام: وهذا داء ابتلي به بعض الموظفين، وهو نوع من الفساد الإداري والمالي، فحرمة المال العام كحرمة المال الخاص، فمن الموظفين من تضعف نفوسهم ليمدوا

أيديهم إلى أموال الدولة، ولا بد لصاحب النيّة السيئة أن ينكشف أمره وقد فقد نزاهته وخسر دينه وأمانته وسمعته بين زملائه خاصة، ويعرف بخسته ودناءته وتطاوله وتعديه على المال العام، وتعد ظاهرة الفساد الإداري والمالي من الظواهر الخطيرة التي تهدّد الاقتصاد الوطني ، مما جعل الباحثين يهتمون بدراستها وإيجاد الحلول المناسبة لها ومكافحتها بشتى الوسائل.

ويمكننا القول أن توفر النزاهة والشفافية يعد أمراً أساسياً ومتطلباً اجتماعياً وأخلاقياً وقانونياً لمؤسسات القطاع العام ولمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص على حدٍ سواء .

وانطلاقاً مما سبق، تأتي هذه الرسالة لتبحث في واقع النزاهة في القطاع العام الكويتي ومقارنته بالأردني، ولتسلط الضوء على أهم الركائز التي يستند إليها هذا القطاع الهام والحيوي لتعزيز منظومة النزاهة والشفافية .

مشكلة الدراسة :

تكمن مشكلة الدراسة في عدم وجود اطار قانوني يحمي النزاهة في الخدمة المدنية، وافتقار التشريعات التي تتعلق بالوظيفة العامة الى ضوابط محددة للنزاهة بنطاق الوظيفة العامة اضافة الى هذا كثرة التشريعات وتعددها وسرعة تغييرها، مما يعكس اثره السلبي في مجال الخدمة المدنية، وما يتصل منها بضوابط النزاهة بصورة خاصة. رغم تفشي التصرفات المخلة بالنزاهة بحيث أصبح الفساد الإداري يمثل ظاهرة خطيرة حيث لا يكاد يخلو مقام إلا ويتم الحديث فيه عن الفساد والمفسدين والرشوة والاختلاس والمحسوبية وعدم وضع الرجل المناسب في المكان المناسب وغير ذلك من أوجه الفساد الإداري. ونرى البعض لا يحرص على المال العام ويعتدي عليه.

لذا نحاول من خلال هذه الدراسة توفير منظور قانوني من خلال دراسة متعمقة تسلط الضوء على الجوانب المتصلة بضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في إطار قانوني متكامل يبين

الاسس والمعايير التي تحكم ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة مستفيدين من الجوانب النظرية والمظاهر السلبية. وكل هذا يدعونا إلى البحث في هذا الموضوع.

وهناك انتقادات واسعة تدلل على وجود عدد كبير من الموظفين الذين لا يقومون بأعمالهم بحياد ونزاهة كافية وعلى وجود سلبيات في تقديم الخدمات العامة.

أهمية الدراسة :

تكمن أهمية وضع ضوابط للنزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني بأنها تحد من انحراف الموظف في سلطته الوظيفية وتحارب الفساد الإداري بصوره المتعددة وتساهم في تخفيف تفشي المظاهر السلبية في العمل الوظيفي حيث تعتبر ضوابط النزاهة وسيلة وقائية من وسائل الرقابة القانونية والادارية على الوظيفة العامة وضمانة لتحقيق النجاح والتطور والتقدم في النشاط الإداري العام والمعروف ان الوقاية خير من العلاج .

تساؤلات الدراسة

1- ما هي ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني ؟

2- ما مدى كفاية التشريعات المتصلة بضوابط النزاهة ؟

3- ما هي الآليات التي تستطيع الإدارة من خلالها ضبط النزاهة في الوظيفة العامة في البلدين موضوع الدراسة ؟

4- ما هو دور القضاء الإداري في الرقابة على تحقق ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني ؟

منهج الدراسة

سوف نتناول موضوع ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني كدراسة تأصيلية تحليلية مقارنة حيث سنحاول عرض التشريعات القانونية باستخدام المنهج الوصفي التحليلي المقارن.

المنهج الوصفي من خلال ايراد النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع والمنهج التحليلي بإيراد الملاحظات المتعلقة بها وبيان اوجه النقص والقصور في تلك النصوص كما اتبعنا المنهج المقارن وذلك بإجراء مقارنة في مختلف مباحث الرسالة بين القانون الكويتي والاردني لبيان اتجاهات المشرع في كلا من البلدين واجراء المفاضلة بين هذه النصوص القانونية.

محددات الدراسة :

ان محددات الدراسة المكانية سوف تكون في نطاق النظام القانوني الكويتي والاردني إضافة إلى فرنسا على سبيل الاستئناس كما ستشير الدراسة الى ضوابط النزاهة في قوانين بعض الدول حيثما اقتضت ضرورة البحث ذلك.

مصطلحات الدراسة:

1-**الموظف العام:**

هو: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً.

2- الوظيفة العامة:

هي : مجموعة من المهام والالتزامات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات .

3- النزاهة :

هي الابتعاد عن كل ما يسيء للوظيفة العامة من بعيد أو قريب من ممارسات تؤدي إلى الإخلال بالالتزامات والمهام المحدودة للجهاز الحكومي والاداري والعمل بكل جدية وإخلاص واستشعار المسئولية وحمل الأمانة التي عهدها إليه المسؤول الأعلى.

4- جريمة الرشوة:

هي فرض مقابل غير مشروع للحصول على منفعة معينة، وهي ممارسة غير مقبولة ناتجة عن تعسف في استعمال السلطة، واستغلال الموظف لسلطته وخيانته للأمانة سعيا وراء الإثراء غير المشروع.

5- الواسطة والمحسوبية :

طلب المساعدة من شخص ذو نفوذ وحظوة لدى من بيده القرار لتحقيق مصلحة معينة، لشخص لا يستطيع تحقيقها بمفرده وقبول الواسطة والمحسوبية يؤدي الى الغاء حق وتحقق باطل.

6- استثمار الوظيفة:

جريمة الإتجار بالنفوذ من الجرائم العمدية التي تشترط لقيامها توافر القصد الجنائي لدى الجاني ، و هو يتوافر بالإرادة و العلم ، أي اتجاه ارادة الفاعل إلى جميع عناصر الفعل المادي المكون لجريمة استغلال النفوذ كما وصفه القانون ، مع العلم بأن ما يتلقاه من عطية أو وعد بها

هو مقابل استعمال نفوذه لمصلحة الراشي . و يتوفر قصد الراشي إذا كان غرضه من تقديم العطية حمل صاحب النفوذ على الإتجار به أي السعي لدى السلطة العامة.

7- الفساد الإداري:

عرف الفساد الإداري بصورة عامة على انه " التأثير غير المشروع في القرارات العامة. كما جاء في تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه " كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته " إلا أن اغلب التعريفات جاءت متفقة وبشكل كبير على سوء هذه الظاهرة والآثار السلبية التي تتركها في كل مستويات الحكومة ومؤسساتها وهياكلها التنظيمية وتعتبر هذه الظاهرة وبائية في معظم دول العالم.

الدراسات السابقة :

أولاً : سهير عبد المنعم إسماعيل : الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة ، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق – جامعة القاهرة ، سنة 2000.

عالجت هذه الدراسة السياسات الجزائية وحماية نزاهة الوظيفة العامة في القوانين القديمة والمعاصرة وفي الشريعة الإسلامية ، حيث تم التطرق إلى السياسة الجنائية في مواجهة العوامل الدافعة إلى الاعتداء على نزاهة الوظيفة العامة ثم انتشار الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة كمشكلة للسياسة الجنائية في المجتمع المصري . وتناولت الدراسة مفهوم الموظف العام في القانون الإداري وذلك من خلال إيضاح المفاهيم المختلفة له في التشريع والقضاء والفقه والشريعة الإسلامية . وعالجت هذه الدراسة كذلك جريمة الرشوة من خلال عرض أركان الجريمة في التشريع المصري مقارناً بالتشريع الفرنسي والتشريعات المقارنة الأخرى عربية أو أجنبية ثم لجريمة الرشوة في التشريع الإسلامي ، ولموقف الشريعة الإسلامية من التجريم ، وبيان عقاب الجرائم الماسة بنزاهة الوظيفة العامة .

وأهم ما توصلت إليه الدراسة :

ان جريمة الرشوة في القانون المصري هي جريمة الموظف العام غير الملتزم بالنزاهة تجاه عمله الوظيفي . وانها تقوم على عناصر ثلاث هي الطلب والقبول والاخذ. وأن اغلب التشريعات ومنها المصري اورد نصاً عاماً بتجريم تقاضي الرشوة لقاء أداء عمل من أعمال الوظيفة أو الامتناع عنه بدون تحديد طبيعة هذا العمل أو الامتناع. كما انه جرم تقاضي مكافأة لاحقه على إتمام العمل الوظيفي وبدون اتفاق سابق. كما جرم التشريع المصري استجابة الموظف العام للرجاء أو التوصية أو الوساطة لأداء عمل وظيفي أو الامتناع عنه أو الإخلال بواجباته .

رغم وجود بعض التشابه بين الدراسة السابقة وبين دراستي إلا ان دراستي تختلف عنها بما يلي :

1. إن دراستي ركزت على ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني أما هذه الدراسة فكانت عن الرشوة في القانونين المصري والفرنسي.
2. إن دراستي كانت في القانون الاداري وهذه الدراسة كانت في القانون الجنائي.
3. إن دراستي ركزت على محاربة الفساد الإداري بصوره المتعددة في الوظيفة العامة بينما ركزت هذه الدراسة على جريمة الرشوة واركانها.
4. إن دراستي هي مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني في ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة بينما هذه الدراسة في القانونين المصري والفرنسي.

ثانياً : محمد منصور محمد الصايدي : الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة في التشريع اليمني " دراسة مقارنه " ، رسالة دكتوراه قدمت إلى كلية الحقوق – جامعة اسيوط ، سنة 2011م .

تناولت الدراسة أهم ما يمس نزاهة الوظيفة العامة ، والتي يسعى القانون الجنائي لمجابهتها ، كجريمة الرشوة وما يلحق بها ، أو إضرار الموظف العام بمصلحة الدولة للحصول على ربح أو منفعة مادية من أعمال وظيفته ، أو تجريم اختلاس الموظف العام المال الذي بحوزته بسبب وظيفته ، أو الاستيلاء على المال العام أو تسهيله للغير ، أو تجريم الغش في تحصيل الموارد المالية للدولة ، وكذلك بيان الجوانب الإجرائية للحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة .

وأهم ما توصلت إليه الدراسة :

أن نزاهة الوظيفة العامة هي منظومة من القيم والمبادئ السامية التي يجب أن يتحلى بها الموظف العام ومن في حكمه. وأن لحماية نزاهة الوظيفة العامة جذوراً تاريخية في الحضارات القديمة. وأن الشريعة الإسلامية الغراء أكدت على الامانة والنزاهة والصدق في التعامل لدى الجميع وبصورة خاصة لدى العاملين في ادارات الدولة الاسلامية. كما أوضحت الدراسة أن الفساد بكافة أنواعه وعلى وجه الخصوص الفساد الوظيفي أصبح ظاهرة عالمية ، بل وآفة تؤرق الدول والشعوب كافة، وله عوامل دافعه داخلية وخارجية.

رغم وجود بعض التشابه بين الدراسة السابقة وبين دراستي إلا ان دراستي تختلف عنها بما يلي :

1- أن دراستي هي مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني في ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة. بينما هذه الدراسة كانت في القانون المصري كأصل والقانون الفرنسي كمقارن.

2- إن دراستي كانت في القانون الاداري بينما هذه الدراسة في القانون الجنائي.

3- إن دراستي ركزت على ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني. والحد من انحراف الموظف العام في سلطته الوظيفية ومحاربة الفساد الإداري بصوره المتعددة بينما هذه الدراسة تناولت جريمة الرشوة وما يلحق بها من اضرار جنائية.

ثالثاً : الدكتور خالد الزبيدي بحث بعنوان التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني ، بحث منشور في مجلة الحقوق جامعة الكويت.

تناول البحث واحداً من أهم التزامات الموظف العام السلبية، وهو كتمان أسرار الوظيفة العامة والامتناع عن إفشاءها، الذي يعد ضابطا مهما من ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة لتعلقه بالمصلحة العامة المتمثلة بوجوب صون وحفظ أسرار الدولة من جهة ، وبمصلحة الأفراد التي تتجسد في كتمان أسرارهم واحترام خصوصياتهم من جهة أخرى .وقد قسم البحث إلى أربع مباحث عرض في المبحث الأول أحكام السر الوظيفي، وتناول في المبحث الثاني الأساس الشرعي و القانوني للالتزام بالكتمان وعلاقته بالتزامات الموظف الأخرى، وأفرد المبحث الثالث لنهاية السر الوظيفي،وفي المبحث الرابع الالتزام بالكتمان ومبادئ الشفافية والحصول على المعلومات .

وأهم ما توصل إليه الباحث :

1- إن الالتزام بكتمان أسرار الوظيفة العامة يعد حفظاً للأمانة التي اؤتمن عليها الموظف بحكم وظيفته ،ومن ثم فهو التزام أخلاقي تفرضه أخلاقيات الوظيفة العامة قبل أن يكون التزام قانوني ..

2- إن كتمان الموظفين العموميين للأسرار الوظيفية يعد احد الأسس المهمة التي يمكن من خلالها تعزيز الثقة بين الجمهور والإدارة العامة من جهة، وقياس مدى نجاح الجهات الإدارية المختلفة في تحقيق أهدافها من جهة أخرى.

3- إن كتمان أسرار الوظيفة العامة يجد أساسة في مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، إذ هو احد النتائج المترتبة على هذا المبدأ.

رغم وجود بعض التشابه بين الدراسة السابقة وبين دراستي إلا ان دراستي تختلف عنها بما يلي:

1- أن دراستي هي مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني في ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة بينما هذه الدراسة متخصصة بأحد التزامات الموظف العام القانون الاردني.

2- إن دراستي ركزت على ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني. والحد من انحراف الموظف العام في سلطته الوظيفية ومحاربة الفساد الإداري بصوره المتعددة. ولم تركز على ضابطاً واحداً فقط.

3- ان دراسة د. خالد الزبيدي جاءت متخصصة بأحد التزامات الموظف العام وهو كتمان اسرار الوظيفة العامة بينما دراستي ركزت على مجمل التزامات الموظف العام ايجابية كانت أو سلبية.

رابعاً : الدكتور تركي سطام المطيري بحث بعنوان تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي قدم إلى قسم القانون- كلية الدراسات التجارية – الهيئة العامة للتعليم التطبيقي والتدريب دولة الكويت .

تناول الباحث نظام تقييم كفاءة الموظف العام لأهميته الكبيرة في مجال الوظيفة العامة ؛وذلك باعتباره أحد الوسائل الهامة التي تكفل الكشف عن كفاءة الموظفين العموميين وقدراتهم على القيام بواجبات الوظيفة العامة وأعبائها ودورهم في تحقيق أهداف الجهة الإدارية في إدارة المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة . كما ويهدف نظام تقييم الكفاءة إلى تحقيق العديد من الأهداف ، لعل من أهمها النهوض بمستوى الخدمة التي يقدمها المرفق العام ، وتقويم برامج وأساليب تعيين الموظفين وتدريبهم والكشف عن عيوب الإدارة ومشكلاتها وتحسين كفاءة الموظفين وإشعارهم بمسئولياتهم .

وأهم ما توصل إليه الباحث :

ان المشرع الكويتي بين عناصر تقييم كفاءة الموظف العام ، وحدد الدرجات المقابلة لكل عنصر من هذه العناصر . ولم يلزم المشرع الكويتي الإدارة بعلنية التقييم عدا تقدير الضعيف الذي اوجب القرار إبلاغ الموظف به .كما أجاز المشرع الكويتي للموظف الحاصل على تقييم كفاءة بتقدير ضعيف التظلم أمام لجنة شؤون الموظفين. خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ابلاغ الموظف بهذا التقييم.

رغم وجود بعض التشابه بين الدراسة السابقة وبين دراستي إلا ان دراستي تختلف عنها بما يلي :

1- أن دراستي هي مقارنة بين القانونين الكويتي والأردني في ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة .وهذه الدراسة كانت في القانون الكويتي فقط.

2- ان دراستي متخصصة بمنظومة ضوابط النزاهة العامة، بينما هذه الدراسة في حدود معينة وهي تقييم كفاءة الموظف العام في الكويت.

3- إن دراستي ركزت على ضوابط النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني .والحد من انحراف الموظف العام في سلطته الوظيفية ومحاربة الفساد الإداري بصوره المتعددة، بينما هذه الدراسة لم تتطرق لها.

الفصل الأول

ماهية النزاهة في الوظيفة العامة

سوف أقوم في هذا الفصل ببيان المقصود بالنزاهة في الوظيفة العامة في ضوء القانونين الكويتي والأردني وذلك من خلال استعراض التشريعات القانونية وأحكام القضاء وأراء فقهاء القانون العام في كلا القانونين إن وجدت مع تحليل تلك الآراء الفقهية في هذا الشأن، واستخلاص ما يمكن تأييده من تعريف قد يكون جامعاً مانعاً لتعريف النزاهة في الوظيفة العامة وتمييزها عن غيرها من التعريفات الأخرى ، وبيان الأساس القانوني في ذلك الشأن .ويتعلق هذا الموضوع بطرفين الجهات الادارية والمواطن.

لذلك ارتأيت أن أقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين سأتحدث في المبحث الأول عن تعريف النزاهة في الوظيفة العامة، أما المبحث الثاني فسأخصصه للحديث عن الأساس القانوني لنزاهة الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني .

المبحث الأول

تعريف النزاهة في الوظيفة العامة

سوف أقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وهما تعريف الوظيفة العامة في المطلب الأول وتعريف الموظف العام في المطلب الثاني. في البداية لا بد من تعريف النزاهة لغة واصطلاحاً فالنزاهة لغة تدل على بعد في مكان وغيره ، فالنزاهة مصدر نَزُهَ نَزاهةً، وتَنَزَّهَ تنزُّهًا، إذا بَعُدَ، ونَزَّهَ نفْسَه عن القبيح: نَحَّاها، والنَّزاهةُ البُعْد عن السُّوء. وإنَّ فلانًا لنزيه كريم: إذا كان بعيدًا عن اللُّؤْم. والتَّنَزُّه: أن يرفع نفسه عن الشَّيء تكرُّمًا، ورغبة عنه. وفلان يتَنَزَّه عن مَلَائم الأخْلَاق، أي: يترفَّع عمَّا يُذَمُّ منها [1].أما معنى النزاهة فهي البعد عن السوء وترك الشبهات[2].

قَالَ تَعَالَىٰ: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ لَا تَخُونُواْ ٱللَّهَ وَٱلرَّسُولَ وَتَخُونُوٓاْ أَمَٰنَٰتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ ﴾ [3]

وعن أبي هريرة رضي الله عنه أن الرسول ﷺ قال : آية المنافق ثلاث إذا حدث كذب وإذا وعد اخلف وإذا اؤتمن خان " متفق عليه .[4]

ويمكن هنا طرح التساؤل التالي : هل النزاهة تعني الجودة في العمل ؟

---

1 -www. Dorar. Net .date 28-1-2014

2- إبراهيم انس ورفاقه ، المعجم الوسيط ، الجزء الأول ،الطبعة الثانية ، دار ومكان النشر والسنة بلا ، ص955.

3- سورة الأنفال: أيه (٢٧)

4- للإمام الحافظ الفقيه أبي زكريا يحيى ابن شرف النووي ، رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين ، شركة مكتبة جرير ،الطبعة الأولى ، 2003، ص734.

إن نزاهة الوظيفة العامة تنطوي على معان سامية قوامها : الأمانة والإخلاص والصدق في المعاملة والتجرد عن الميول والأهواء ، والبعد عن كل ما من شأنه النيل من الهيبة والسمعة والثقة الواجب توافرها في جهاز الوظيفة العامة ممثلاً في القائمين على أعبائه .ولما كانت نزاهة الوظيفة العامة تعني : نزاهة القائمين بأعبائها – وهم الموظفين العموميون – عقل الدولة المدبر وقلبها النابض وذراعها المنفذ ، فان قوانين وأنظمة الوظيفة العامة تفرض عليهم مجموعه من الالتزامات يتعين عليهم مراعاتها داخل العمل الوظيفي وخارجه نظير ما يتقاضونه من مزايا ماديه وما يتمتعون به من مكانة أدبيه لشغلهم تلك الوظائف ، ولعل أبرز تلك الالتزامات : الالتزام بالنزاهة والإخلاص في أداء العمل والتجرد عن كل جشع وطمع ومصالح شخصيه غير مشروعه ، والتركيز على أن تكون المصلحة العامة هي الهدف الأسمى .[1]

وفكرة النزاهة الوظيفية واسعة تشمل العديد من القيم والأعراف الوظيفية المحمودة لذلك يمكن القول بأنها مطلب وظيفي والتزام أخلاقي وقانوني وهي وسيلة التقدم والرقي في أجهزة الإدارة الحكومية على اختلاف أنواعها وأقسامها ، وان إعطاء النزاهة الوظيفية تعريف محدد مقيد قد يضفي نوع من القصور في شمول هذه الكلمة . لذلك تعتبر النزاهة عبارة عن الالتزام الذي يفرض على الشخص أو الإدارة أو الهيئة القيام بالالتزامات على أكمل وجه وأحسن صوره ، كذلك يمكن القول بان النزاهة هي الغرض المؤدي إلى حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد لأنها الجوهرة الكامنة والدافع الذي يدعم فاعلية وكفاءة الإدارة الحكومية .[2]

---

1 – الصايدي ، محمد منصور محمد ، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة في التشريع اليمني " دراسة مقارنه " ،أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط – مصر ، 2011، ص18 .

2– إسماعيل ، سهير عبد المنعم ، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة – مصر ، ص8 .

ويرى الباحث بأن النزاهة الوظيفية هي مطلب حكومي وشعبي لأنها تعتبر العمود الفقري لأجهزة الدولة المختلفة ، وفي حال انحراف الموظف نحو الفساد في الوظيفة العامة فإنها تصبح عبئاً على الدولة وتستنزف مواردها بدون أي تقدم في عجلة الإنتاج ، وتستنزف كذلك وقت وأموال المواطنين من خلال تفشي الواسطة والمحسوبية والرشوة وغير ذلك من أوجه الفساد المختلفة . لذلك لا بد من غرس النزاهة والإخلاص في الموظفين الجدد وتقديم أفضل الخدمات للجمهور لاستمرارية التقدم والتطور في أجهزة الدولة المختلفة ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب .

المطلب الأول

تعريف النزاهة في القانونين الكويتي والأردني

مرت الوظيفة العامة بمراحل مختلفة تطورت خلالها وعظمت منزلتها وازدادت أهميتها حتى تبوأت في القرن الماضي مكانة عظيمة ودرجة سامية لدرجة أنه قيل عن ذلك القرن قرن الوظيفة العامة . [1]

ويقصد بالوظيفة العامة بالمعنى العضوي هو مجموع الموظفين أو العاملين المدنيين الذين يحكمهم إما نظام الخدمة المدنية أو قانون الوظيفة العامة ، وإما قوانين أو نظم خاصة بهم وتتفق مع طبيعة أعمالهم.[2]

أما معنى الوظيفة العامة في قانون الخدمة المدنية الكويتي فقد عرفها بأنها " خدمة وطنية تناط بالقائمين بها ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة .[3]

ويرى الباحث بأن الوظيفة العامة هي خدمة وأمانة وطنية ، يكلف من تنطبق عليهم شروط تقلدها، أن يكون تحقيق المصلحة العامة هو هدفه المنشود .

أما معنى الوظيفة العامة في نظام الخدمة المدنية الأردني فقد عرفها بأنها " مجموعة من المهام واالالتزامات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى

---

1 – الطماوي ، سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري " دراسة مقارنة "، دار الفكر العربي ،القاهرة ، 1996 ، ص456.

2 – كنعان ، نواف ، القانون الإداري الكتاب الثاني ، الطبعة بلا ، دار الثقافة والنشر ، عمان ، 2010 ، ص11.

3 – المادة رقم (11) من المرسوم الكويتي رقم (15) لسنة 1979.

أحكام هذا النظام ، وأي تشريع أخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات . [1]

ومع تشعب وظائف الدولة واتساع نشاطها في مختلف المجالات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والعلاقات الخارجية والدفاع والأمن تزايدت أعداد الموظفين العموميين لمواجهة تلك الأعباء الملقاة على عاتق الدولة بدرجة أساسية ، وأصبحت الوظيفة خدمة عامة وتكليفاً للقائمين بأعبائها – لا تشريفاً كما كانت في الماضي – غايتها تحقيق الصالح العام وتذليل الصعوبات التي تواجه المواطنين . [2]

كما ان أهداف أخلاقيات الوظيفة العامة تتناظر من خلال محورين رئيسين أولهما علاقة الموظف العام بالجمهور والمجتمع والتي تظهر من خلال علاقة الموظف بعمله والمعبر عنها باحترامه للجمهور ، وكذلك عدالة الموظف الذي يشغل وظيفة عامة وعدم التحيز في التعامل مع الأخرين وعدم تفعيل المصلحة الخاصة على المصلحة العامة ، أما المحور الثاني فتبدو من خلال علاقة الموظف العام بالقوانين والأنظمة والتعليمات عبر التطبيق السليم وعدم استغلال موقعه الوظيفي والحفاظ على المال العام واحترام وقت العمل .[3]

وتعد الوظيفة العامة مطلباً أساسياً في الدولة من خلال تقديم الخدمة المثلى للجمهور لذلك لا بد من توافر عناصر أخلاقيات للوظيفة العامة وهي :

1- الالتزام بالأنظمة والقوانين

---

1 – المادة رقم (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 .

2 – الصايدي ، محمد منصور محمد ، مرجع سابق ، ص18.

3 – حبش ، فوزي ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ،المنظمة العربية للعلوم الإدارية الطبعة بلا ، عمان – الأردن ، سنة النشر بلا ، ص40

2- احترام قيم وعادات المجتمع

3- العدالة وعدم التحيز

4- احترام الوقت والتقيد بالدوام

5- الانتماء والولاء للوظيفة العامة

6- حب العمل

7- الأمانة والنزاهة والحكمة والإخلاص

8- السرعة والإتقان في انجاز العمل

9- المحافظة على الممتلكات العامة

10-تنمية الكفاءات العلمية والعملية من قبل المديرين .[1]

أما بالنسبة إلى مصادر أخلاقيات الوظيفة العامة فقد حاول الكثير من الكتاب والباحثين تحديد المصادر الأساسية لأخلاقيات الوظيفة العامة وان كانت بحسب تختلف النظم الإدارية في مستواها وطبيعة جهودها وطرق تعاملها إلا أنها لا تخرج عن المصادر التالية :

أولاً : المصدر الديني :

لقد وضعت الديانات السماوية أخلاق وفضائل تنعكس على المرء في تعامله مع الجمهور وحسن المعاملة والاستقامة في التعامل ومعاملة الجميع معاملة حسنة لأنهم متساوون في الحقوق والالتزامات.

ثانياً : القوانين والأنظمة والتشريعات التي وضعتها الدولة :

مثل نظام الخدمة المدنية ، قانون العمل ، أنظمة وقواعد العمل ، اللوائح الإدارية وغيرها

1 – عاشور، محمد عاطف، علم الاجتماع ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية – مصر ، 1987، ص 21.

ثالثاً : البيئة الاجتماعية :

تعتبر البيئة الاجتماعية التي يعيش فيها الفرد والتمازج بين قطاعات المجتمع من خلال عادات وتقاليد وأعراف وقيم من أهم مصادر الأخلاقيات التي تؤثر في الإدارة وفي مستوى التعامل بين الموظفين والجمهور من جهة وبين الموظفين أنفسهم من جهة أخرى .

رابعاً : نظريات التنظيم والمدارس الفكرية والفلسفية :

حيث تعد أراء العلماء والفلاسفة ورجال الفكر على مختلف مدارسهم وكذلك علماء البيئة والسلوك والتاريخ والسياسة الذين حاولوا في كتاباتهم أن ينظموا العلاقة بين الحاكم والمحكوم .[1] والتي تعد مصدراً مهماً لأخلاقيات الوظيفة العامة.

وفي ضوء ما تقدم يرى الباحث أن الوظيفة العامة تعتمد على مجموعة من المهام والإجراءات التي يقوم بها ويقدمها موظفو القطاع العام للإفراد من اجل تحقيق المصلحة العامة مثل قطاع الصحة والتعليم والأمن والبلديات ....وغيرها.

---

1 – عاشور ، محمد عاطف ، مرجع سابق، ص22.

الفرع الأول

تعريف النزاهة في القانون الكويتي

قَالَ تَعَالَىٰ: ﴿ ٱلَّذِينَ يُوفُونَ بِعَهۡدِ ٱللَّهِ وَلَا يَنقُضُونَ ٱلۡمِيثَٰقَ ﴾ [1] للتعرف على مفهوم النزاهة في التشريع الكويتي، نشير هنا الى قانون الهيئة العامة للنزاهة الذي تم أخيرا إقراره. وكان الهدف منه إرساء مبدأ الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والمالية والإدارية ، بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل للموارد وكذلك تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموافق عليها بالقانون رقم (47) لسنة 2006 . والعمل على منع الفساد ومكافحة ودرء مخاطره وأثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن ممارسة وحماية أجهزة الدولة من الرشوة والمتاجرة بالنقود وسوء استخدام السلطة لتحقيق منافع شخصية ومنع الواسطة والمحسوبية وحماية المبلغين عن الفساد ، حسب ما جاء في المادة الرابعة من القانون.

ولكن بمراجعة قانون الهيئة العامة للنزاهة نلاحظ انه لم يأت بنص صريح لتوضيح معنى النزاهة، الا انه اوردها بطريقة غير مباشرة عندما استخدم مصطلح تعارض المصالح في المادة رقم (1) منه والذي عرفه بانه:- الحالة القانونية أو الواقعية التي يكون فيها الشخص في وضع ترجح فيه شبهة حصوله على مصلحة أو فائدة أو منفعة خاصة مباشرة أو غير مباشرة أو لغيره تؤثر في قدرته على أداء مهام وظيفته ومسؤولياتها بموضوعية ونزاهة وحياد. وهذا المعنى عكس النزاهة .

---

1 - سورة الرعد : اية (20)

أما معنى النزاهة فهي " أن يلتزم الموظف العام بالقيام بكل عمل يعود بالفائدة للإدارة والابتعاد عن كل عمل مشبوه فيه ضرر يعود على الإدارة . فنزاهة الوظيفة العامة تتعلق بنزاهة الموظف ذاته فان اتصف الموظف بالنزاهة كانت الوظيفة نزيهة . [1]

وقد أكد معنى النزاهة قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة (1979) في المادة (24) منه حيث جاء فيها يجب على الموظف : ان يقوم بنفسه بالعمل المنوط به وأن يؤديه بأمانه وإتقان وأن يعامل المواطنين معاملة لائقة . وان يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ... وان يحافظ على كرامة الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق مع الاحترام الواجب " .

ولضمان تحقيق النزاهة يتعين على الحكومات توفير شروط النزاهة قبل مطالبة الموظف بها ؛ بحيث توفر ظروف مناسبة للموظف للعيش عيشة كريمة مع عائلته ، ويتم هذا بالشكل الأساسي بضمان راتب مجزي ، وحل أزمة السكن ، وتوفير ضمان صحي واجتماعي . فلا يمكن أن ندعو الموظف لأن يكون نزيهاً وهو لا يتلقى راتباً يكفيه وعائلته للعيش عيشة كريمة . فيتوجب على الدولة أن تقر لموظفيها رواتب مجزيه في ضوء الظروف الاقتصادية وأسعار السوق وسعر الصرف ، فان ذلك هو الخطوة الأولى التي يقبل بعدها ملاحقة الموظف ومطالبته بالنزاهة ، فإقرار ذلك يكون عوناً للموظف النزيه ليصمد على نزاهته ويكون دعوة للمفسد من الموظفين للعودة عن فساده . [2]

---

1 – اسماعيل ، سهير عبد المنعم ، مرجع سابق ، ص40.

2 – مؤيد عبد القادر – الفساد هو العدو التالي غير المرئي .. عليكم التهيؤ – مقال منشور في مجلة زهرة نيسان – العدد (11) مواجهة تحديات الفساد الاداري في العراق – مركز قنديل للنشر والاعلام – www.qendil.net

وفي هذا الصدد قضت محكمة التمييز الكويتية في احد احكامها بما يلي " تتحصل الوقائع في أن الطاعنة أقامت الدعوى بطلب الحكم بإلغاء القرار الصادر بلفت نظرها بضرورة الالتزام باللوائح والنظم المقررة وسلوك المسلك الذي يتصفه والاحترام الواجب بالوظيفة والقرار الصادر بإنذارها إداريا لمخالفتها للأنظمة والقواعد بخصم يومين من راتبها ولفت نظرها ، وذلك على سند من إنها تعمل بوزارة التربية مديرة مدرسة ثانوية وحصلت علي العديد من شهادات التقدير وفوجئت بمدير عام منطقة حولي التعليمية تتعنت معها وتكيل لها الاتهامات دون مبرر وحولتها إلى التحقيق عدة مرات ثم أصدرت في حقها القرارات سالفة الذكر والتي رفض المسئولون تسلم تظلمها منها فأنذرت المطعون ضده بصفته ولما لم يحرك ساكنا أقامت الدعوى وقضت المحكمة بإلغاء القرارين الأول والثالث الصادرين وما يترتب عليهما من أثار وبعدم قبول الدعوى شكلا بالنسبة للقرار الثالث لرفعها بعد الميعاد ، استأنف المطعون ضده وقضت المحكمة بإلغاء الحكم المستأنف وبعدم قبول الدعوى شكلا ، طعنت الطاعنة بطريق التمييز وقضت محكمة التمييز الكويتية بإلغاء القرار الإداري " .[1]

1 – قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2002/347 ، تاريخ 2013/4/28 ، مركز تصنيف الأحكام الكويتية – موقع الالكتروني.

الفرع الثاني

تعريف النزاهة في القانون الأردني

تعتبر النزاهة في الوظيفة العامة من المواضيع التي تحظى باهتمام كبير ومتزايد وخاصة في الآونة الأخيرة وذلك لكونها من أهم دعامات النجاح في المؤسسات الحكومية لأنها تعكس ثقة المؤسسات في موظفيها وأجهزتها وكذلك ثقة المجتمع . وكما هو معروف فلا يتوقف أمر نزاهة الوظيفة العامة عند المدارس والجامعات والوزارات والمؤسسات العامة بل يأخذ الأمر بعداً أكبر في الحياة العملية سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص.[1]

وقد أكد منظومة النزاهة الوطنية في الرسالة الملكية السامية لتعزيز منظومة النزاهة الوطنية تقرير عمل اللجنة الملكية في الصفحة العاشرة منه حيث جاء فيها " الفساد آفة مجتمعية عامة ، عابرة للتاريخ والجغرافيا وللازمات والدول . وهو ظاهرة مركبة متعددة الأوجه والأشكال ، ويصعب حصر أسبابها أو إحصاء وقائعها ، لكن من الممكن ، ومن الواجب ، العمل على مكافحتها ، وتقليصها إلى أدنى قدر ممكن ، باعتبارها تقوض أسس المجتمعات ، وتعمق الفقر ، وتعيق التطور . والفساد أكبر عدو للإصلاح السياسي والاقتصادي والإداري ، وتجاهله يحبط روح الأمل والتفاؤل ، وينزع الثقة بين المواطن والدولة . كما وتهدف منظومة النزاهة الوطنية الأردنية إلى تحقيق خدمة المواطن وصون كرامته ، والمحافظة على ممتلكاته ، بضمان وتطبيق القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة اعتماداً على أسس الشفافية ، والعدالة ، والمساواة بين المواطنين ، وبالتالي محاربة الفساد بكل أشكاله : الرشوة ، والاختلاس والاحتيال ، وسوء

---

1 - www.lawjo.net date 3-2-2014

استخدام السلطة ، وعمليات غسيل الأموال ، وتضارب المصالح ، والاستخدام غير الأمين للمعلومات لتحقيق منافع خاصة ، والواسطة ومحاباة الأقارب وغيرها .[1]

وكما ويمكن التمييز بين ثلاث مستويات للنزاهة بحيث أن المستوى الأول يتعلق بنزاهة الفرد وذلك إذا أدى عمله بكفاءة وصدق أداءً كاملاً ، أما المستوى الثاني فيتعلق بنزاهة العملية وذلك إذا تم تنفيذ العمل المناط به على النحو المطلوب وشكلت مكوناً أساسياً من المنظومة الكلية التي هي جزء منها ، بينما يتعلق المستوى الثالث بالنزاهة في حال خضع العمل للمساءلة السليمة ونفذ تماماً بكفاءة دون استغلال منتجاته أو موارده لأغراض فاسدة أو غير شريفة . كما وتعتبر النزاهة الوظيفية أمراً أساسياً ومتطلباً اجتماعياً وأخلاقياً وقانونياً لمؤسسات القطاع العام ولمؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص على حد سواء ، ولم يعد هنا المفهوم يتعلق بالعمل الحكومي فقط وإنما تطور استخدامه ليطال جميع المؤسسات داخل الدولة وخاصة للمنظمات التي ترتبط بعلاقات مع العديد من أصحاب المصالح أو الأطراف ذات العلاقة (stakeholders) كما هو الحال في الشركات المساهمة .[2]

1 – تم التحميل من رابط جريدة الدستور الأردنية

www.addustour.com date 20-2-2014

2 – قندح ، علي ، النزاهة والشفافية في القطاع المصرفي ، ورقة عمل مقدمه في حلقه نقاشية نظمتها هيئة مكافحة الفساد . ص7

المطلب الثاني

تعريف الموظف العام والوظيفة العامة

يعرف الموظف العام بأنه الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام .[1]

وقد عرف نظام الخدمة المدنية الكويتي الموظف العام بأنه " كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته ".[2]

وقد عرف الفقه الفرنسي الموظف العام بأنه " شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة ، يقوم بخدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام " [3]

أما نظام الخدمة الأردني فقد عرف الموظف العام بأنه " الشخص المعين بقرار من المرجع المختص ، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجرا يومياً .[4]

ويلاحظ على هذا التعريف أنه قسم عمال الإدارة إلى قسمين : قسماً سمّاه بالموظفين وقسمّاً آخر هو العمال الذين يتقاضون أجراً يومياً ولا يشملهم تعريف الموظف؛ لذا فان الموظفين يطبق عليهم نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013، ولا يطبق عليهم العمال بأجر يومي .

---

1 الطماوي ، سليمان محمد ، الجريمة التأديبية ، مكان النشر بلا ، دار الثقافة العربية للطباعة ، 1975 ، ص41 .

2 – المادة رقم (2) من نظام الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979.

3 – بطارسه ، سليمان سليم ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الأولى ، 1997 ، مكان النشر بلا ، ص40.

4 – المادة رقم (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 .

وبالإضافة إلى ما سبق نجد أن المشرع في تعريفه للموظف على هذا النحو لا يميز بين " عمال الإدارة الخاضعين للقانون العام " والموظف الذي يستحق أن يطلق عليه لفظ موظف حقيقة؛ إذ إنّ المعروف أنّ الموظف هو الشخص الذي يحتل وظيفة دائمة مصنفه لها درجة في إحدى الفئات، فتعريف الموظف على النحو الذي أورده المشرع هو تعريف لعمال الإدارة الخاضعين للقانون العام، مما يدل على أنّ المشرع الأردني لم يلاحظ الاختلاف في الشروط القانونية لهذه الفئات التي سماها جميعاً بالموظف .[1]

وقد تعرضت محكمة التمييز الأردنية لتعريف الموظف العام بمناسبة نظرها نزاع حقوقي تعلق بموظف عام بقولها " هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاصها الإقليمية أو المؤسسات العامة .[2]

وكذلك القرار الصادر عن محكمة العدل العليا بهذا الخصوص حيث جاء فيه " نجد أن وقائعها تتلخص بأن المستدعي يعمل في مدينة الجبيهة الترويحية بأجرة يومية ويدعي بأنه تقدم بطلب إلى أمين عمان الكبرى لاعتباره من موظفي وعمال أمانة عمان الكبرى بتاريخ 2009/6/20 ولم يتم الرد عليه واعتبر قراره ضمنياً بالرفض فأقام هذه الدعوى طالباً إلغاءه للأسباب التي أوردها باستدعائه . وقد أثار المستدعى ضدهما دفاعاً مفاده طلب رد الدعوى شكلاً لعدم الاختصاص . وحول ذلك نجد أن المستدعي يعمل في مدينة الجبيهة الترويحية بأجرة يومية ولا يعتبر موظفاً حسب التعريف الوارد في نظام الخدمة المدنية– المشار إليه سالفاُ –

---

1 – المدانات ، نفيس ، أسس قانون الخدمة المدنية في المملكة الاردنية الهاشمية ، اربد للبحوث والدراسات ، عمادة البحث العلمي ، جامعة اربد الاهلية ،المجلد الثاني ،العدد الاول ،1999، ص37.

2 – محكمة التمييز الأردنية ، قرار رقم (351 / 2001) بتاريخ 7/4/ 2002 ، مجلة نقابة المحامين ،لسنة 2001 ، ص3451.

وحيث أن المستدعي عامل ويتقاضى أجوراً يومية كما هو ثابت من البينة المقدمة في الدعوى ومن إقراره في استدعاء الدعوى ولا ينطبق عليه تعريف الموظف العام الوارد في نظام موظفي أمانة عمان الكبرى ونظام الخدمة المدنية وحيث ان اختصاص محكمة العدل العليا قد وردت على سبيل الحصر فان امر النظر في دعواه يخرج عن اختصاص محكمتنا مما ينبني على ذلك ان هذه الدعوى مستوجبه للرد لعدم الاختصاص ويكون الدفع وارداً .[1]

يتضح مما سبق بأن كلاً من المشرع الكويتي والأردني لم يضع تعريفاً سليماً للموظف العام بل اكتفيا في تحديد من تنطبق شروط معينة عليه ، كما إنهما لم يتطلبا أن تكون الوظيفة دائمة لاعتبار الشخص موظفاً عاماً . أما من يتقاضى أجراً يومياً فهو غير مشمول بأحكام الوظيفة العامة في نظام الخدمة المدنية الأردني ، رغم أن الأعمال التي يقوم بها توصف بأنها أعمال وظيفه عامه ، ولا بد – في رأي الباحث – من شمول الموظف بأجرة يومية في مظلة الوظيفة العامة . بموجب تعديل تشريعي على نظام الخدمة المدنية الأردني ، كعمال المياومة كما هو الحال في قانون الخدمة المدنية الكويتي .[2]

ويرى الباحث بأن الموظف العام هو ذلك الشخص الذي يعهد إليه في تقلّد وظيفة دائمة ضمن شروط وأسس معينة في أجهزة الدولة ومؤسساتها المختلفة ، أو من قبل احد أشخاص القانون العام ويتقاضى أجراً معيناً من موازنة الدولة لخدمة مرفق عام هدفه تقديم الخدمة العامة للجمهور .

1- قرار محكمة العدل العليا رقم 321/ 2009 ، هيئة خماسية ، بتاريخ 20-11-2009 ،مجلة نقابة المحامين العدد(7،8،9) لسنة 2011،ص971.

2 – العنزي ، عبد العزيز سعد مانع ، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنه بين القانونيين الاردني والكويتي ، اطروحة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الاوسط ،عمان – الاردن ،2002 ،ص14.

المبحث الثاني

الأساس القانوني لنزاهة الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني

تعتبر النزاهة في الوظيفة العامة مجموعة من المعايير والضوابط الأخلاقية التي تحكم سلوك الأفراد خلال ممارستهم لأعمالهم الوظيفية ، حيث نشأت الحاجة إلى وجود أخلاقيات العمل من خلال احتكاك عدد من الأطراف (صاحب العمل ، الرؤساء ، الموظفين والجمهور) في منظومة العمل والإنتاج والاستهلاك وتضارب مصالحهم وأهدافهم ومتطلباتهم معاً . لذلك كان من الضروري إرساء عدداً من المعايير الأخلاقية لتنظيم هذه العلاقة لغاية الرد على احتياجات كل من الأطراف والمحافظة على حقوقهم وتحديد التزاماتهم ومسؤولياتهم . ومن الأمثلة على هذه المعايير العدل والأمانة في العمل والنزاهة في إدارة العلاقات التنظيمية والعمل من اجل المصلحة العامة . ويعد أي شخص يقوم بمهنة ما ليس فقط مسؤولاً عن تطبيق النزاهة في وظيفة من خلال أدائه لعمله . بل يعد أيضا مسؤولاً أن لا يقوم بأعمال أو نشاطات تضر بمجتمعه أو بلده . [1]

وسوف أقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين : سأتحدث في المطلب الأول عن الأساس القانوني لنزاهة الوظيفة العامة في القانون الكويتي . أما المطلب الثاني فسأخصصه للحديث عن الأساس القانوني لنزاهة الوظيفة العامة في القانون الأردني .

---

1 - www.efham.net date 2-2-2014

المطلب الأول

الأساس القانوني لنزاهة الوظيفة العامة في القانون الكويتي .

كفل المشرع الكويتي كباقي المشرعين نزاهة الوظيفة العامة في الدستور الكويتي وذلك في المادة (41) منه حيث جاء فيها " أن الدولة توفر العمل للمواطنين وتضع شروطه على أساس العدالة " كما انه نص على مبدأ تكافؤ الفرص للمواطنين في المادة رقم (8) منه . كذلك جاء في المادة رقم (26) من الدستور الكويتي على أن الوظيفة العامة خدمة وطنية ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة ولا يولى الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي بينها القانون " ونص المشرع الكويتي على أن نزاهة الوظيفة القضائية هي أساس العمل القضائي في المادة (162) من الدستور ، إلا أن المشرع الكويتي لم يكتف بذلك فقد أراد تحقيق النزاهة في جميع الوظائف العامة حيث أورد نصوصاً تساعد على تحقيق النزاهة الوظيفية في كل من قانون الخدمة المدنية وقانون الجزاء الكويتي وقانون حماية الأموال العامة .

وقد جاء في قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979 بأن" يستهدف نظام الخدمة المدنية ترتيب الوظائف في الجهات الخاضعة لهذا القانون على أساس التزاماتها ومسئولياتها وذلك بتصنيفها في مجموعات وتقييمها وفقا للقواعد والأحكام والشروط والإجراءات والمواعيد التي يحددها مجلس الخدمة المدنية ". وقد تم تقسيم الوظائف الدائمة إلى أربع مجموعات رئيسية كما جاء في المادة (12) من القانون نفسه وهي:

- مجموعة الوظائف القيادية : وتشمل ثلاث درجات هي ممتازة ، وكيل وزارة ، وكيل وزارة مساعد.

- مجموعة الوظائف العامة : وتشمل عشر درجات هي : الدرجة (أ) الدرجة(ب)، الدرجة الأولى ، الدرجة الثانية، الدرجة الثالثة ، الدرجة الرابعة ، الدرجة الخامسة ، الدرجة السادسة ، الدرجة السابعة ، الدرجة الثامنة.

- مجموعة الوظائف الحرفية : وتشمل ست درجات ، من الأولى إلى السادسة.

- مجموعة وظائف الخدمات : وتشمل ثلاث درجات ، من الأولى إلى الثالثة.

ويجوز لمجلس الخدمة المدنية بناء على اقتراح ديوان الموظفين إضافة مجموعات رئيسية أخرى . وتصدر بقرار من ديوان الموظفين قواعد وأحكام توزيع الوظائف على هذه المجموعات. والى جانب مجموعات الوظائف الرئيسية يجوز – طبقاً لنص المادة (13) من قانون الخدمة المدنية الكويتي أعلاه بقرار من الوزير بعد موافقة ديوان الموظفين تقسيم المجموعات الرئيسة إلى مجموعات نوعية وفقاً لطبيعة العمل في الجهة الحكومية.

إن زيادة عدد الموظفين وكثرة الأعباء الوظيفية أدى إلى تضخم وتعقد المشاكل المتصلة بالنظام الوظيفي . ودفع ذلك كافة البلاد المتمدنة إلى إقامة هيئات أو مجالس أو لجان فنية متخصصة للعناية بشؤون الموظفين والإشراف عليها وحل مشاكلها. وبعض هذه الهيئات مركزي يقوم بدوره على مستوى الدولة كلها . وبعضها داخلي يوجد في كل إدارة من إدارات الدولة . وقد تشكل هذه الهيئات من أعضاء كلهم معينون ، سواء بصفتهم الشخصية أو بحكم وظائفهم ، وقد يكون بعض أعضائها معيناً والبعض الأخر منتخباً بواسطة التنظيمات النقابية[1].

1- الحلو ، ماجد راغب ، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية الكويتي ،الطبعة بلا ،منشورات ذات السلاسل ،الكويت ،1980 ص155.

ويرى الباحث من خلال النصوص السابقة أن الدستور الكويتي أعطى سمة للوظائف العامة والهدف منها باعتباره الوظائف العامة خدمة وطنية . وحينما نص على ان نزاهة الوظيفة القضائية هي أساس العمل القضائي ، وان المصلحة العامة هي أساس وهدف الوظيفة العامة بمعنى أن المصلحة العامة يشترط أن تكون الغاية والهدف الرئيسي من القيام بالعمل الوظيفي .

المطلب الثاني

الأساس القانوني لنزاهة الوظيفة العامة في القانون الأردني .

كفل المشرع الأردني نزاهة الوظيفة العامة في الدستور في المادة (2/22) حيث جاء فيها " التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفايات والمؤهلات ".

عند تحليل النص السابق نجد أن التعيين في الوظائف الحكومية والمؤسسات التابعة لها يكون على أسس معينة منها الكفاءة والمؤهل العلمي وتشترط جميع الوظائف الحكومية في أنظمتها الداخلية إحضار عدم محكومية ؛ وذلك لضمان حسن سيرة وسلوك الموظف المراد تعيينه بحيث لا يكون محكوماً عليه بجناية مخلة بالشرف أو الآداب العامة .

وقد جاء بنظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 بالمادة رقم (5) بأنه " يتولى مجلس الوزراء الإشراف على شؤون الوظيفة العامة " وكذلك المادة رقم (6) بأنه

أ- يشكل مجلس يسمى (مجلس الخدمة المدنية) برئاسة وزير تطوير القطاع العام وعضوية كل من:-

1-وزير التربية والتعليم.

2-وزير المالية.

3-وزير العمل.

4-وزير الصحة.

5-رئيس ديوان التشريع والرأي.

6-رئيس ديوان الخدمة المدنية.

7-اثنين من رؤساء مجالس أي هيئة او سلطة خاضعة لأحكام هذا النظام يسميهما رئيس الوزراء بناء على تنسيب رئيس المجلس لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة.

8-اثنين من ذوي الخبرة والاختصاص، يعينهما رئيس الوزراء بناءً على تنسيب الرئيس لمدة سنتين قابلة للتجديد لمرة واحدة.

وقد جاء كذلك في المادة رقم (67) من نظام الخدمة المدنية السالف ذكره بأن " الوظيفة العامة مسؤولية وأمانه لخدمة المواطن والمجتمع تحكمهما وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية ... "

نلاحظ مما سبق أهمية الوظيفة العامة وإلحاقها بمجلس الوزراء كونه سلطة تنفيذية ولأهميتها في إدارة شؤون الدولة، وأن مجلس الخدمة المدنية يتألف من مجموعة من الوزراء ومن هم في حكمهم ليتم وضع الشروط الملائمة والمناسبة لاختيار من يشغل الوظيفة العامة باعتبارها مسؤولية وأمانه لخدمة الوطن والمجتمع بغية تحقيق المصلحة العامة .

وجاء في نظام الخدمة المدنية الأردني يؤدي الموظف عند تعينه القسم التالي " أقسم بالله العظيم أن أعمل بأمانة وإخلاص ، وأن أحافظ على ممتلكات الدولة وهيبتها وأن أقوم بمهام وظيفتي وواجباتها بتجرد وحياد دون أي تمييز " . (م 1/66)

نلاحظ على النص السابق الأهمية التي أولاها نظام الخدمة المدنية لمن يتقلد مهام الوظيفة العامة والمحافظة على الممتلكات العامة للدولة وان يقوم الموظف بجميع مهام وظيفته حق القيام وان يقدم الخدمة للجمهور بحياد تام دون أي تمييز.

استناداً إلى ما تقدم : فان معظم الدول قد وضعت في تشريعاتها المتعلقة بتنظيم الوظائف العامة ، شروطاً لتولى هذه الوظائف يجب توافرها في أي شخص يرشح لشغل أي منها ، ومن أهمها أن يكون حسن السيرة والسلوك ، وان يكون وفياً لوطنه ، وان لا يكون محكوماً بجناية أو

جنحة مخلة بالشرف والأمانة أو الأخلاق العامة ، وان لا يكون أيضا على صلة بدولة معادية وغيرها من الشروط المتصلة – في جوهرها ومعانيها – بالولاء . [1]

وقد أكد نزاهة الوظيفة العامة قرار محكمة العدل العليا حيث جاء فيه " يستفاد من المادة (35/ هـ) من نظام الهيئة التدريسية في الجامعة الأردنية رقم 106 لسنة 2007 بأنه على عضو الهيئة التدريسية القيام بالمهام والالتزامات الجامعية المنوط به والتقيد بأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها وان يمتنع في سياق ذلك عن القيام بأي عمل يسيء إلى سمعة الجامعة أو العاملين فيها ، وعليه وحيث أن التحقيقات التي أجرتها لجنة التحقيق وكذلك التي أجراها المجلس التأديبي الابتدائي يبين بأن المستدعي قام بنقل معظم ما جاء في الأجزاء التي قدمت للمجلس من أطروحة الدكتور محمود حسن الجاسم في اللغة العربية المقدمة منه لنيل درجة الدكتوراه من جامعة حلب حيث حصل المستدعي نتيجة لهذا النقل على درجة الدكتوراه في اللغة العربية من الجامعة الأردنية وان هذا النقل يعد سرقة علمية ويشكل مخالفة لأحكام المادة المذكورة أعلاه . وحيث أن المجلس التأديبي الاستئنافي قام بمراجعة محاضر الجلسات لدى المجلس التأديبي الابتدائي وأتاح الفرصة للمستدعي للدفاع عن نفسه بحضور وكيله وتولد لديه القناعة بصحة الوقائع التي توصل إليها المجلس التأديبي الابتدائي وتناسب العقوبة التي أوقعها على المستدعي وهي العزل من الجامعة الأردنية وحرمانه من مساهمة الجامعة الأردنية في صندوق الادخار ولا يعاد تعيينه في الجامعة الأردنية ، فان قراره بتأييد قرار المجلس التأديبي

---

1 – عبد الهادي ، بشار ، الجوانب القانونية والعملية التي تحيط بالقسم القانوني الذي يؤديه الموظف العام عند تعينه في الوظيفة العامة ، دراسات العلوم الإنسانية ، الجامعة الأردنية ، عمان – الأردن ، المجلد (22) العدد (4) ،ص1549.

الابتدائي واقع في محله ولا رقابة لمحكمة العدل العليا على قناعة المجلس التأديبي الاستئنافي مادام أن هذه القناعة مستمدة من بينات لها أصل في الأوراق مما يستوجب رد الدعوى .[1]

ويرى الباحث انه لا يوجد في الدستورين الكويتي والأردني وكذلك في نظام الخدمة المدنية لكلا الدولتين تعريف واضح ومحدد للنزاهة في الوظيفة العامة وإنما أشار كلاً منهما إلى الأمانة والإخلاص في تقديم الخدمة للجمهور والمحافظة على المصلحة العامة من خلال القيام بواجبات الوظيفة العامة والمحافظة على الممتلكات العامة ومعاملة المنتفعين بدون تحيز أو تمييز ، وان النزاهة الوظيفية تختلف من شخص لأخر حسب التربية الأسرية وكذلك حسب البيئة الاجتماعية التي تربى عليها الإنسان وهي لا تتأتى بيوم وليلة وإنما هي حصيلة ثروة أسرية وثقافية يكتسبها الإنسان من خلال تربيته المنزلية وتعليمه من المراحل الأساسية إلى المرحلة الجامعية منهياً في تقلد الوظائف العامة في الدولة .

1- قرار محكمة العدل العليا رقم 277/ 2010 ، هيئة خماسية ، بتاريخ 30-3-2011 ،مجلة نقابة المحامين العدد(1،2،3) لسنة 2012،ص10.

الفصل الثاني

ضوابط نزاهة الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني

تعتبر الوظيفة العامة الشريان الحيوي لتحقيق أهداف المجتمع والنهوض بمستواه في كافة ميادين الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، لا فرق في ذلك بين مجتمعات متقدمة وأخرى نامية . خاصة بعد انتهاج سياسة التدخل ومن ثم تغير دور الدولة من مجرد الدفاع عن أمن الوطن من الخارج والداخل وإقامة العدل بين الناس إلى تحقيق رفاهية المواطنين وتجعلها بالتالي في صميم النشاطات الخاصة. وان مفهوم الوظيفة العامة العضوي مجموع الموظفين أو العاملين المدنيين الذين يحكمهم إما نظام الخدمة المدنية أو قانون الوظيفة العامة وإما قوانين أو نظم خاصة بهم وتتفق مع طبيعة أعمالهم.[1]

إن الوظيفة العامة تمثل الخلية الأولى في كل تنظيم أو هيكل إداري ، ذلك الهيكل الذي لا يعني أكثر من كونه مجموعة من الوظائف ، تتضمن كل منها مجموعة من الالتزامات والاختصاصات والمسؤوليات يستند أمر مباشرتها إلى شخص تتوافر فيه قدرات ومؤهلات مناسبة ، ولهذا تعرف الوظيفة العامة بأنها منصب مدني أو عمل معين يقتضي من شاغله القيام بواجبات محددة ، وتحمل مسؤوليات معينة سواء تفرغ لذلك كليه أو لم يتفرغ .[2]

وللحفاظ على نزاهة الوظيفة العامة ولحمايتها لا بد من وجود ضوابط وهذه غالباً ما تنص عليها او تشير اليها القوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة وتنظم شؤون الموظفين

---

1 – كنعان ، نواف ، القانون الإداري الكتاب الثاني ، الطبعة بلا ، دار الثقافة والنشر والتوزيع ، عمان – الاردن ، 2010 ،ص11.

2 – الطماوي ، سليمان ، مبادئ علم الإدارة العامة ، الطبعة بلا ، دار الفكر العربي ، القاهرة – مصر ، 1986 ، ص74.

إلا أن هذه الضوابط قد لا يكفي الاعتماد عليها لحماية الوظيفة العامة في وقتنا الحاضر ، وان كانت ذات أهمية ولا غنى عنها إلا أن هناك أمور أخرى يجب الالتفات اليها وتفعيلها واعتمادها لتقف إلى جانب هذه الضوابط الموجودة بما يؤدي إلى تكوين قاعدة كبيره وقوية من ضوابط نزاهة الوظيفة العامة .[1]

من خلال ما تقدم سوف أقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين ، سأتحدث في المبحث الأول : عن الضوابط المتصلة بأجهزة الرقابة المتخصصة. أما المبحث الثاني فسأبين فيه الضوابط المتصلة بالموظف العام والوظيفة العامة.

1 – الطبطبائي ، عادل ، قانون الخدمة المدنية الجديدة ، الطبعة بلا ، ذات السلاسل ،الكويت ، 1983،ص23.

المبحث الأول

الضوابط المتصلة بأجهزة الرقابة المتخصصة

إن الأقسام الرئيسية للسلطة الإدارية في النظام المركزي لدولة الكويت هي الوزارات وهي تقوم على أساس التخصص وتنوع الأهداف المراد تحقيقها . وتبسط سلطاتها على جميع مناطق الدولة ، كما وتمتد اختصاصاتها إلى مختلف المرافق العامة ، والوزارات لا تتمتع بشخصيات معنوية مستقلة ، وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية . وتعتبر الوزارات مرافق عضوية ، والقاعدة أن المرافق العامة تنشأ بقانون أو بناء على قانون .[1]

ويساهم الأمير مع مجلس الوزراء في ممارسة الوظيفة الحكومية بوضع السياسة العامة للدولة . ولكنه يتولى كذلك جانباً من الوظيفة الإدارية فيقوم بإصدار اللوائح الإدارية ، ويعين الموظفين المدنين والعسكريين وذلك مع ملاحظة أن المادة (55) من دستور الكويت تقضي بأن " يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه " ويقوم مجلس الوزراء بوضع السياسة العامة للدولة ، كما يمارس مهمة الإدارة العليا حيث تنص المادة (123) من الدستور الكويتي على أن " يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة ، ويرسم السياسة العامة للحكومة ، ويتابع تنفيذها ، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية " . كما " يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها ، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها . وذلك طبقاً لنص المادة (130) من الدستور الكويتي لسنة 1962.

أما في الأردن فان الأجهزة المشرفة على الوظيفة العامة فهي الأجهزة المركزية تتمثل بمجلس الوزراء والوزارات والمشرفون على أعمال هذه الأجهزة ابتداءً من جلالة الملك ومجلس

---

1 – الحلو ، ماجد راغب ، مرجع سابق ،ص65

الوزراء بما في ذلك الوزراء والأمناء العامون ، وأجهزة متخصصة مساندة وأهمها ديوان المحاسبة ، وديوان الخدمة المدنية وديوان التشريع والرأي .[1]

وقد حدد الدستور الأردني المعدل لسنة 2011 المجالات التي تصدر بموجب أنظمة ضمن المادتين (114و120) . أما المادة (114) فتنص على أن " لمجلس الوزراء بموافقة الملك أن يضع أنظمة من أجل مراقبة تخصيص وإنفاق الأموال العامة وتنظيم مستودعات الحكومة " . وتصدر هذه الأنظمة عن مجلس الوزراء بموافقة الملك . وكذلك الحال بالنسبة للمادة (120) من الدستور الأردني التي تنص أن " التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك " .

وفي ضوء ما تقدم أوزع هذا المبحث إلى أربعة مطالب أبين في اولهما ديوان الخدمة المدنية وأبحث في الثاني دور ديوان المحاسبة والرقابة على المال العام واخصص المطلب الثالث لجهاز مكافحة الفساد وفي المطلب الرابع دور القضاء في مكافحة الفساد .

---

1 – بطارسة ، سليمان سليم ، مرجع سابق ، ص60

المطلب الأول

ديوان الخدمة المدنية

إن اتساع حجم القطاع العام وتعدد مجالاته ونشاطاته ، وكثرة التنظيمات الإدارية وزيادة عدد العاملين يتطلب مراجعة أنظمة الرقابة، لاستخدام الأساليب الرقابية المناسبة التي تواكب هذه المتغيرات والتطورات. مما يسهل انجاز العمل الإداري بكفاءة عالية، وفي أسرع وقت ممكن وبأيسر الطرق، وتزويدها بالمعلومات والبيانات عما يجري على ارض الواقع لغايات التطوير .[1]

إن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع العام ، يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسساتية سليمة وأجهزة رقابية قوية وفاعله تتمتع باستقلالية ومهنية. مهمتها الإشراف والمراجعة والتدقيق .[2]

أنشئ مجلس الخدمة المدنية الكويتي في 1979/7/1 بموجب المرسوم بالقانون رقم (15) لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية كما يعمل في إطار السياسة العامة للحكومة على تحديث الإدارة العامة وتطوير نظم الخدمة المدنية في الجهات الحكومية ورفع كفاءة العاملين فيها . وقد أنيط بالمجلس المهام والاختصاصات التالية :

1- وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري في الجهات الحكومية بما يكفل تنظيمها وتخطيط القوى العاملة فيها وتنميتها . وكذلك تطوير نظم التوظيف وغيرها من مجالات الخدمة المدنية .

---

1 – الدوسري، مبارك محمد، تقييم اثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير ، كلية الأعمال ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان – الأردن ،2011،ص3

2 – الحميدي ، ناديه ، أساليب وطرق خصخصة الشركات وتقييم أسهمها والرقابة عليها ، ديوان المحاسبة ، الكويت ، إدارة التدريب والبحوث،مسابقة البحوث الخامسة ،2004،ص18

2- العمل على تطوير التنظيم الإداري للدولة وإبداء الرأي في تحديد أهداف الوزارات والإدارات العامة واختصاصاتها وسبل التنسيق بينها .

3- اقتراح السياسة العامة للمرتبات والأجور بما يكفل التنسيق بين الجهات الحكومية والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التي تساهم فيها الدولة بأكثر من نصف رأس مالها .

4- اقتراح مشاريع القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية وإبداء الرأي فيما تقترح منها .

5- اقتراح إنشاء الهيئات والمؤسسات العامة وإبداء الرأي في مشروع إنشائها .

6- إصدار التفسيرات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية .

7- اقتراح النظم الخاصة بالرقابة على الأداء ومتابعة نتائجه والكشف عن معوقاته .

8- تنظيم الاستعانة بالبيوت الاستشارية المتخصصة في مجالات التنظيم والادارة والاتصال بالهيئات العلمية وتشجيع البحوث والدراسات في هذه المجالات .

9- النظر فيما يرى مجلس الوزراء إحالته من شئون القوى العاملة والخدمة .

وقد أضيف للمجلس اختصاصات أخرى بموجب المادة الثانية من القانون رقم (19) لسنة 2000 في شأن دعم العمالة الوطنية وتشجيعها للعمل لدى الجهات غير الحكومية .

وقد اسند قانون الخدمة المدنية الكويتي للمجلس اختصاصات عامة هي وضع السياسات العامة المتعلقة بالتطوير الإداري وتخطيط القوى العاملة واقتراح السياسات العامة للمرتبات واقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالخدمة المدنية ونظم الرقابة على الأداء وإصدار التشريعات الملزمة للجهات الحكومية فيما يتعلق بتشريعات الخدمة المدنية .

كما أنيط بالمجلس اختصاصات أخرى متفرقة في مجالات التعيين والترقية والنقل والبدلات الإضافية والبعثات والإجازات الدراسية وغيرها من مجالات الخدمة المدنية .

وقد شكل المجلس عدداً محدوداً من اللجان المتخصصة بهدف انجاز بعض المهام أو الإسراع في دراسة وبحث بعض الموضوعات التفصيلية ومن بينها :

1- اللجنة التمهيدية

2- لجنة البعثات

3- لجنة المرتبات

4- اللجنة الاستشارية لتقديم الآراء والاقتراحات لحل مشاكل الادارة الحكومية .

5- لجنة تطوير النظم الوظيفية

6- لجنة مخرجات التعليم

7- لجنة متابعة الخطة الخمسية للتطوير الإداري

وقد تضم تلك اللجان أعضاء من المجلس ومن خارجه وفقاً لمهام وطبيعة عمل كل لجنة .

أما بالنسبة إلى نظام الخدمة المدنية الأردني فقد أكد على نزاهة الموظف العام وأكد ذلك القرار الصادر عن محكمة العدل العليا حيث جاء فيه " يستفاد من نص المادة (68/ز) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته على انه يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية القانونية الإقدام على عمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى وعليه وحيث ثبت قيام المستدعي بحضور عدة اجتماعات مع اللجنة العليا في الجمهورية العربية السورية دون علم أو اذن مسبق من وزير المالية التابع له مخالفاً بذلك أحكام المادة المذكورة أعلاه فتكون بالتالي العقوبة التي فرضت على المستدعي من قبل (المستدعى ضده) المجلس التأديبي لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة بحجب الزيادة السنوية عن المستدعي لمدة سنتين تتفق وأحكام المادة (141) من نظام الخدمة

المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته . لأنها تقع ضمن صلاحية المجلس التأديبي بتقدير مدى ملائمة العقوبة المفروضة على المخالفة المرتكبة . [1]

ويرى الباحث أن مجلس الخدمة المدنية أنيط به جميع الأمور التي تخص الوظيفة العامة وطرق تطورها وجميع المقترحات والتوصيات الخاصة بالجهاز الإداري ، وذلك كون الوظيفة العامة هي مرآة الدولة ويدها اليمنى لذلك لا بد من إحاطتها بجميع الوسائل اللازمة لتحقيق المصلحة العامة ونيل رضا الأفراد من الخدمات التي تقدمها الوظيفة العامة .

وفي الأردن جاء إنشاء "ديوان الموظفين" في عام 1955 ليستجيب لحاجات الوظيفة الحكومية في المملكة آنذاك . ونص القانون رقم (11) لعام 1955 على ضرورة إيجاد جهاز مركزي ومحايد يوّحد أنظمة التعيين والترقية وكافة الشؤون الخاصة بالموظفين العموميين ، مما يضفي درجة أعلى من النظام والعدالة والمساواة في شؤون الخدمة المدنية التي اتسمت بالفوضى وعدم الاتساق قبل ذلك التاريخ .[2]

وعلى وفق نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 2013 فان اهداف الديوان تتمثل في: الريادة والتميز في إدارة الموارد البشرية والوظيفة العامة في أجهزة الخدمة المدنية والكفاءة والنزاهة والعدالة في تقديم الخدمة للمواطن والمجتمع . أما بالنسبة إلى رسالة ديوان الخدمة المدنية فهي: تنظيم شؤون الوظيفة العامة وتطويرها بأبعادها البشرية والإجرائية والقانونية وإدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية ، من خلال المؤسسة والتعاون مع الشركاء والدوائر المعنية واستخدام نظم المعلومات ، وبناء القدرات وإدارة المعرفة وتراكمها في الخدمة المدنية ، وتعزيز منهجية المبادرة

---

1 – محكمة العدل العليا القرار رقم (2011/69) فصل بتاريخ 2011/5/11 ، مجلة نقابة المحامين الأردنية، الأعداد (7،8،9) السنة التاسعة والخمسون ،ص1060

2 – بطارسة ، سليمان سليم مرجع سابق ، ص75

والتميز والإبداع ، والإشراف على حسن تطبيق التشريعات الناظمة لشؤون الوظيفة العامة ، وترسيخ مبادئ العدالة والمساواة والشفافية .[1]

ويمكن هنا طرح السؤال التالي : ما هو الهدف من أنشاء ديوان الخدمة المدنية ؟

إن الهدف في إنشاء ديوان الخدمة المدنية هو إيجاد جهاز مركزي محايد وهو الجهاز الفني الوحيد المختص بشؤون الرقابة والتطوير الإداري وان تشعب اختصاصاته لم تجعله قادر على تلبية الاحتياجات المطلوبة منه مما حدا بالحكومة على إنشاء ديوان الرقابة والتفتيش ووزارة التنمية الإدارية كانت دلالة واضحة على عدم قدرة الديوان تلبية الطموحات . ويرى الدكتور سليمان بطارسة أن تطوير الأجهزة لا يكون بإيجاد أجهزة أخرى وإنما يمكن لعملية التطوير أن تتم من خلال تفعيل الأجهزة القائمة إذا درست بشكل علمي . وهذا الاقتراح يتفق مع السير نحو التخاصية وتقليل دور القطاع العام من جهة ولا يتعارض مع اللامركزية لأن اللامركزية تكون في شؤون وحدات الإدارة المحلية وليس في شؤون التوظيف والوظيفة العامة والتي تتطلب العدالة والمساواة في التعيين والترفيع والنقل والإعارة والتأديب وغيرها من عمليات السلك الوظيفي، واللامركزية في شؤون الخدمة المدنية تعني العودة إلى الفوضى في عمليات التوظيف والترفيع والنقل التي كانت سائدة قبل عام 1955 والتي أوجد الديوان أصلاً لمعالجتها .[2]

أن ديوان الخدمة المدنية لا يختلف عن باقي الأجهزة الإدارية بالدولة من حيث ضرورة اختيار الموظفين العموميين بعناية فائقة، وضرورة التدريب الملائم والمستمر؛لأن التركيز على اختيار العنصر البشري لجهاز الخدمة المدنية يعتبر أكثر إلحاحاً وأهمية من باقي الأجهزة

1 – تم التحميل من موقع ديوان الخدمة المدنية

www.csb.gov.jo date 27-4-2014

2 – بطارسة ، مرجع سابق ،ص119

الحكومية بالدولة لأن هذا الجهاز موكول إليه الاشراف على تطبيق نظام الخدمة المدنية ومن البديهي أن من يشرف على باقي أجهزة الدولة يجب أن يتمتع بمستوى أعلى ممن يشرف عليه وذلك ببساطة لكي يكون هنالك تقبل لعملية الإشراف ذاتها وضمان لحسن أدائها بأفضل صورة.[1]

وتذهب بعض الآراء أنه لا بد من توافر شروط ثلاثة لكي يتمكن أي جهاز للخدمة المدنية من القيام بدور فعال وهذه الشروط هي :

1- أن يحتل الجهاز مركزاً مرموقاً ضمن الإدارة الحكومية .

2- أن يتمكن الجهاز من الحصول على المعلومات التي تمكنه من اتخاذ القرار السليم .

3- ان يكون للجهاز سلطة تساند قراراته .[2]

وقد أنيط بديوان الخدمة المدنية حسب ما جاء بالمادة رقم (10) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 المهام والصلاحيات التالية :

أ-متابعة تطبيق أحكام هذا النظام والتحقق من تطبيق الدوائر لأحكام التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية بصورة سليمة، وله في سبيل ذلك القيام بما يلي:-

1-الاتصال بالدوائر للحصول على البيانات والإحصائيات المتعلقة بموظفيها بصورة خاصة أو بشؤون الخدمة المدنية بصورة عامة .

2-الإطلاع على السجلات والوثائق والملفات المتعلقة بالموظفين أو بشؤون الخدمة المدنية في أي دائرة إذا دعت الحاجه لذلك .

---

1 – رشيد ، أحمد ، إدارة الأفراد في الحكومة والقطاع العام ، دار المعارف ،القاهرة ، مصر 1975،ص34

2 – نقلاً عن بطارسة ، سليمان سليم ، مرجع سابق ، ص113

ب-إعداد المشروعات الخاصة بتعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الخدمة المدنية ورفعها إلى المجلس لإقرارها.

ج-المشاركة مع الدائرة لاعداد المسار الوظيفي .

د-ترشيح الأشخاص لملء الوظائف الشاغرة في جهاز الخدمة المدنية والمشاركة في عملية اختيارهم ووضع الأُسس الخاصة بالامتحانات التنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف والإشراف عليها.

هـ- المشاركة في اقتراح التشريعات المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية.

و-بناء قاعدة بيانات مركزية وأنظمة معلومات لإدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية وتطويرها والمساهمة في توحيد أنظمة المعلومات الخاصة بالوظيفة والموظف العام بالتعاون مع الجهات والدوائر المعنية .

ز-النظر في الشكاوى والتظلمات التي تقدم إليه من الموظفين والمرشحين والمتقدمين لإشغال الوظائف واتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها وفقاً لأحكام هذا النظام.

ح-اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصويب القرارات الإدارية المخالفة لأحكام هذا النظام.

ط-إبداء الرأي للدوائر حول المسائل المتعلقة بتطبيق أحكام هذا النظام.

ي-المساهمة في إدارة الموارد البشرية في جهاز الخدمة المدنية ووضع الآليات التي من شأنها زيادة فعالية هذا الجهاز وكفاءته من خلال ما يلي:-

1-الاشتراك مع دائرة الموازنة العامة في إعداد نظام تشكيلات الوظائف في الوزارات والدوائر الحكومية بما في ذلك جداول تشكيلات الوظائف على حساب المشاريع الرأسمالية.

2-إعداد الدراسات حول التخصصات العلمية المتوافرة بما يخدم جهاز الخدمة المدنية ويسهم في توفير مؤشرات تخدم عملية رسم السياسات التعليمية.

3–التعاون مع الدوائر لتحديد الاحتياجات التي تتطلبها عملية رفع كفاءة جهاز الخدمة المدنية عن طريق البعثات والدورات المتخصصة.

4–إعداد دراسات لتخطيط القوى العاملة في أجهزة الخدمة المدنية.

5–المساهمة في تأهيل الكفاءات الأردنية وتسويقها بالتنسيق مع الجهات المعنية بتشغيل القوى البشرية في القطاعين العام والخاص.

6–إعداد الأدلة الخاصة بشؤون الخدمة المدنية والموظف العام.

7–توثيق تشريعات الخدمة المدنية والمراجع المتعلقة بها.

8–أي موضوع يتعلق بالخدمة المدنية يحيله اليه مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو المجلس أو رئيسه .

نلاحظ من خلال ما سبق أن نظام الخدمة المدنية أناط بديوان الخدمة المدنية جميع الصلاحيات التي تتعلق بالوظيفة العامة وطرق اختيار وتعيين الموظفين العموميين وجميع الأمور التي تتعلق بهم وهذه الأمور تحتاج إلى إعداد كوادر بشرية مؤهله بالشكل المطلوب لتنفيذ ذلك .

أما بالنسبة الى تشكيلات ديوان الخدمة المدنية فانه يتألف من رئيس وأمين عام وعدد من الموظفين الفنيين تتم تسمية وظائفهم وتحديد عددهم وفقاً لحاجة العمل ومقتضياته ، هذا ويتم تعيين رئيس الديوان بإرادة ملكية وبناء على قرار مجلس الوزراء بعد الاستئناس برأي رئيس مجلس النواب ويعلم مجلس النواب بهذا التعيين ولا يجوز عزله أو نقله أو إحالته على التقاعد أو فرض عقوبة مسلكية عليه إلا بموافقة مجلس النواب .(1)

---

1 – الزعبي ، خالد سمارة ، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها ، دراسة مقارنة مع تطبيق في المملكة الاردنية الهاشمية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ،1984 ،ص333.

ولتحقيق اهداف الديوان فقد أناط النظام به عددا من المهام والصلاحيات تركز على ما يتصل منها بضوابط النزاهة، فقد اناط به متابعة تطبيق أحكام الخدمة المدنية والتحقق من تطبيق الدوائر احكام التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية بصورة سليمة من خلال مجموعة من الآليات منها اعداد المشروعات الخاصة بتعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الخدمة المدنية ورفعها الى المجلس لإقرارها وترشيح الاشخاص لملأ الوظائف الشاغرة في جهاز الخدمة المدنية والمشاركة فيه في عملية اختيارهم ووضع الاسس الخاصة بالامتحانات التنافسية بين المتقدمين للتعيين في الوظائف والاشراف عليه. إضافة الى النظر في الشكاوى والتظلمات التي تقدم اليه من الموظفين والمرشحين والمتقدمين لإشغال الوظائف واتخاذ الاجراءات المناسبة بشأنها وفقا لأحكام نظام الخدمة المدنية[1].

وقد حرص نظام الخدمة المدنية على نزاهة الموظف العام وأكد ذلك القرار الصادر عن محكمة العدل العليا حيث جاء فيه " يستفاد من نص المادة (171/أ) من نظام الخدمة المدنية أن الموظف الذي يرتكب جناية أو جنحة مخلة بالشرف ، يعتبر معزولا من الوظيفة بمجرد الحكم علية بأي من الجنايات أو الجنح وبغض النظر عن مقدار العقوبة المحكوم بها عليه ، وحيث أن المستدعي أدين بجرم الشروع التام بالاحتيال وهي من الجرائم المخلة بالشرف وفقاً لما استقر علية اجتهاد محكمة العدل العليا ، وان العقوبة المقررة لها هي ذات العقوبة المقررة لجرم الاحتيال ، وعلية فان الحكم بحبس المستدعي لمدة ثلاثة شهور والغرامة ومن ثم تنزيل العقوبة

1- للاطلاع على كل المهام والصلاحيات الخاصة بالديوان انظر المادة(171) ونظام الخدمة المدنية الاردني رقم(3) لسنة 2013.

لتصبح الحبس شهراً واحداً لا يغير من اعتباره معزولاً من الوظيفة حكماً بمجرد اكتساب الحكم الدرجة القطعية ". [1]

ويرى الباحث من خلال الحكم السابق أن المشرع الأردني حمى الوظيفة العامة وحصّنها من عبث من يريد الإساءة إليها، بأن شدد العقوبات التي تتعلق بنزاهة الوظيفة العامة والحرص على استمرار المرفق العام بتقديم الخدمة للأفراد على الوجه المطلوب .

1 - محكمة العدل العليا القرار رقم (2011/14) فصل بتاريخ 2011/4/13 ، مجلة نقابة المحامين الأردنية، الأعداد (9،7،8) السنة التاسعة والخمسون ،ص1050

المطلب الثاني

ديوان المحاسبة والرقابة على المال العام

تنفيذاً لنص المادة (151) من دستور دولة الكويت لسنة 1962 صدر القانون رقم (30) لسنة 1964 بإنشاء ديوان المحاسبة بتاريخ (7) يوليو لسنة 1964 ، ونصت المادة الأولى منه على أن : " تنشأ هيئة مستقلة للمراقبة المالية تسمى ديوان المحاسبة وتلحق بمجلس الأمة " بهدف تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة بما يكفل حمايتها وضمان استخدامها الاستخدام الأمثل .

ويمكن هنا إثارة التساؤل التالي : ما هو المعيار الذي يمكن من خلاله تحديد الأموال العامة للدولة ؟

إن الأموال العامة تكتسب صفة المال العام بتخصيصها للمنفعة العامة . ويتم ذلك إما بالممارسة الفعلية ، وإما بنص القانون . ومن ذلك ما نصت علية المادة الخامسة من قانون الآثار الكويتي الصادر عام 1960 من أن " جميع الآثار المنقولة وغير المنقولة الموجودة في باطن أراضي الكويت تعتبر من أملاك الدولة العامة " .

وقد اخذ القانون الكويتي أيضاً بمعيار المنفعة العامة في تحديد الأموال العامة من بين الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام . فأكد القضاء أن الأموال العامة هي : العقارات والمنقولات (المملوكة للدولة) التي تكون مخصصة لمنفعة عامة بطريق رسمي أو بطريق فعلي " [1]

1 - حكم محكمة الأمور المستعجلة الصادر بتاريخ 16 مارس عام 1968 في القضية رقم 77/ 1968 والمؤيد بحكم محكمة الاستئناف العليا في الثالث من مايو عام 1968 .

أما الأموال المملوكة للدولة أو لغيرها من أشخاص القانون العام وغير المخصصة للمنفعة العامة فإنها تعتبر من أموال الدولة الخاصة سواء أكانت من المنقولات كنقود الحكومة المودعة في البنوك وغير المخصصة للنفع العام ، أم من العقارات كالأراضي الأميرية التي صدر بتحديدها القانون رقم (18) لسنة 1969 . ومن الجدير بالذكر ان المشرع الكويتي لم يعرف المال العام صراحة وإنما اكتفى بالإشارة إليه والى وجوب حمايته في عدة نصوص أهمها نص المادة (17) من الدستور الكويتي التي قضت بأن " للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن " .

إن الحماية المدنية لأموال الدولة تقتصر في الأصل على ما يتصف منها بصفة المال العام ، وان المشرع يمد هذه الحماية أحياناً لتشمل كذلك الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو لغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة غير أن هذه الحماية تقتصر في العادة على عدم جواز تملكها بالتقادم ، لأنه يجوز للدولة – دون الأفراد – التصرف فيها .[1]

وديوان المحاسبة ككيان مؤسسي ما هو إلا عنصر في الدولة ، يعبر عن إنتماءه الأصيل لها ، ويحذو حذوها متخذاً من سياستها أسوةً ومنهاجاً، داعماً بجهوده وإمكاناته وخبراته المجال الرقابي والمحاسبي المهني من خلال مشاركته في عضوية المنظمات والهيئات المهنية ،وفي لجانها الدائمة والمؤقتة، ومجموعات عملها وفرقها ومؤتمراتها المهنية ولقاءاتها العلمية والتدريبية ومسابقات البحوث العلمية والمهنية التي يتم تنظيمها في إطار برامج عملها ، معبراً عن أعلى مستويات المسؤولية والالتزام الأخلاقي المهني تجاه هيئات ومنظمات الرقابة المالية العليا وأجهزة الرقابة الصديقة ،مجدداً في كل مبادرة ومشاركة ومساهمة النزاهة في تعزيز وإرساء منظومة

---

1 – مهنا ، محمد فؤاد ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار النشر ومكان النشر بلا،1975، ص 545

العمل التعاوني لتفعيل استراتيجيات العمل المهني لدعم بناء القدرات المؤسسية ورفع كفاءة انجازاتها .وقد أثمرت تلك الجهود عن تبؤ ديوان المحاسبة مكانة مهنية بارزة شهد لها مجتمع الرقابة المالية والمحاسبة وأولاها ثقته إدراكاً منه بفعالية دوره في استثمار الطاقات وتوجيه السياسات بما يلبي طموحات العمل الرقابي المحاسبي على جميع الأصعدة .[1]

يتبع ديوان المحاسبة أسلوبين من أساليب الرقابة هما الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة حيث تتم الرقابة المسبقة التي تسبق الارتباط أو التعاقد على المناقصات والاتفاقيات التي تبلغ قيمة أي منها مائة ألف دينار وأكثر ، أما الرقابة اللاحقة فتتم على كافة التصرفات التي تجريها الجهات المشمولة بالرقابة .[2]

إن الهدف الأساسي لديوان المحاسبة هو تحقيق رقابة فعالة على الأموال العامة لصونها ومنع العبث بها والتأكد من استخدامها الاستخدام الأمثل في الأغراض التي خصصت لها . وقد ركز الديوان – من خلال ممارسته لعمله الرقابي – على خلق قناعة كاملة لدى الجهات الخاضعة لرقابته بأنه لا يهدف أصلاً إلى تصيد الأخطاء ورصد المخالفات وإنما يستهدف بالدرجة الأولى تحقيق مصلحة عامة هي صون المال العام واستخدامه الاستخدام الأمثل في الأوجه التي خصص لها ، ومن ثم استطاع الديوان بتعاونه مع الجهات الأخرى وتبادل الأفكار معها إلى تنظيم الأعمال المالية والمحاسبية بها ووضع الحلول المناسبة للوصول إلى تحقيق هذا الهدف الأسمى .[3]

---

1 – الكتاب السنوي لديوان المحاسبة في دولة الكويت لسنة 2012 ،ص12 وما بعدها

2 – www. Gcc.legal.org date 30-4-2014

3 – www. Arabo.com date 28-4-2013

يقوم الديوان بتقديم تقرير نصف سنوي لمجلس الأمة يتضمن ملاحظات الديوان على تقارير الوزراء المختصين والمتضمنة أوضاع الأموال المستثمرة . وحالتها والأرصدة غير المستثمرة وذلك للجهات التي يشرفون عليها . ويقدم كذلك تقريراً سنوياً لمجلس الأمة عن الحالة المالية للدولة والذي يتضمن تحليلات عن المالية العامة للدولة ، ويقدم تقارير رقابية على مدار السنة في المسائل التي يرى أنها بدرجة من الأهمية والخطورة تستدعي سرعة نظرها .[1]

ووجود عجز في إجمالي عدد الوظائف الإشرافية والإدارية الفعلية عن المقررة للمراحل التعليمية الثلاث في عام 2011/2010 بنحو عدد (212) وظيفة وبنسبة (10%) مقابل زيادة عدد الوظائف عن عام 2006/2005 بعدد (622) وظيفة بنسبة (52%) .[2]

ويرى الباحث أن لديوان المحاسبة في دولة الكويت أهمية بالغة في مراقبة إيرادات ومصروفات الدولة والحد من الهدر غير المبرر للمال العام وتقديم من يثبت تلاعبه بالأموال العامة إلى القضاء وذلك لصيانة وحماية الأموال العامة من عبث العابثين .

أما في الأردن فقد نصت المادة (119) من الدستور على انه " يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها"، وفي ضوء هذه المادة الدستورية، فقد صدر قانون ديوان المحاسبة ، وقد صدرت خمسة تعديلات على هذا القانون خلال الخمسين عاماً المنصرمة. وجاءت هذه التعديلات لتواكب التوسع في النشاط الحكومي والتطور الاقتصادي والاجتماعي الذي شهده الأردن خلال هذه الفترة، وما تبع ذلك من تطور في أنواع وأساليب الرقابة، وأهدافها، ونطاقها ، ومتطلبات ممارستها، والتقنيات المستخدمة فيها. وقد واكب ديوان

1- www. Gcc.legal.org date 30-4-2014

2 - الكتاب السنوي لديوان المحاسبة الكويتي لسنة 2012 في الصفحة رقم ص142

المحاسبة التطورات الإقليمية والدولية في مجال الرقابة وكل ما يتعلق بعمله وصولاً إلى الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها أسوة بالأجهزة الرقابية في الدول المتقدمة، فتم رفع مشاريع تعديل لقانونه وفقاً للتطورات الاقتصادية والمعلوماتية التي تشهدها المملكة .[1]

إن أجهزة الرقابة الداخلية تعد أجهزة إنذار مبكر للتعرف على الأخطاء والمخالفات ، فهي الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الدوائر التابعة لها ، وتمارسها من خلال الوحدات المشكلة لهذا الغرض .[2]

تلعب أجهزة الرقابة العليا دوراً حيوياً في امتثال الحكومات للمساءلة من قبل السلطات التشريعية ومنظمات المجتمع المدني والجمهور ، لأنها المراقبة على المال العام وتتثبت من شفافية العمليات الحكومية ، فهي توفر رأياً مستقلاً حول جودة ونوعية الإدارة في القطاع العام بكافة أنشطته، وبما أن المال العام ملكية عامة ، وهو المحرك الأساسي لنمو الاقتصاد وبناء الوطن بكافة قطاعاته، فحمايته مطلب وطني يشترك فيه كل فرد في المجتمع، وقد أولت الحكومات حماية المال العام اهتماماً بالغاً ووفرت كل ما من شأنه المحافظة عليه، فحماية المال العام ليست مقصورة على حفظه من السرقة والاختلاس ، وإنما تتعدى ذلك إلى مجالات أخرى

---

1 – قانون ديوان المحاسبة رقم (28) لسنة 1952 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 16-4-1952

2 – عبدالله ، نضال ، رقابة ديوان المحاسبة في الاردن في ضوء مبادئ المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية ، جامعة ال البيت ،المفرق ،1998 ،ص38.

تختلف باختلاف طبيعة عمل الأشخاص والأنظمة، وباختلاف أساليب الرقابة المطبقة وكذلك مواكبة هذه الأساليب للتغيرات السريعة في المحاسبة والتدقيق والرقابة بأنواعها المختلفة.[1]

تتمتع دواوين المحاسبة في الدول المتقدمة وفي معظم الدول النامية بصلاحيات واسعة وشامله من شأنها تقوية ودعم هذه الأجهزة في أداء التزاماتها المتمثلة في المحافظة على الأموال العامة، حيث كان نتيجة اللقاءات التي تقوم بها واطلاع ديوان المحاسبة على مقدار ما تتميز به هذه الأجهزة من اختصاصات واسعة مكنتها من انجاز مهامها بصورة تتسم بالكفاءة والفعالية فعلى سبيل المثال لا الحصر فان لدواوين المحاسبة في الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوروبا الغربية وحتى معظم دول العربية الشقيقة صلاحية مراقبة الشركات المختلطة التي يساهم بها القطاعين العام والخاص خلافاً لما عليه الحال في الأردن حيث أن مفهوم الرقابة كما هو لديهم أوسع في هذا المجال إذ تتعدى الرقابة المشروعية والمحاسبية لتمتد إلى الإدارية والاقتصادية التي تركز على تقويم أعمال هذه الشركات من خلال الدراسة والتحليل الموضوعي والعملي لمراكزها المالية وبالتالي تقوم هذه بطرح الاقتراحات والحلول التي تؤدي إلى تحسين أدائها ضمن إطار المساءلة العامة حفاظاً على حقوق الخزانة العامة للدولة . [2]

إن ديوان الحاسبة يعتبر الجهاز الرقابي الأعلى فيما يخص الشؤون المالية للحكومة . وأخذ يتولى مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وحساب الأمانات والقروض والسلف والتسويات

---

1 – الرحاحلة ، محمد ياسين ، دور قانون المحاسبة في المحافظة على الاموال العامة في المملكة الاردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة ، المجلة الاردنية في ادارة الاعمال ، المجلد رقم (2) العدد الثاني ،2006،ص282

2 – التقرير السنوي لديوان المحاسبة الخامس والثلاثون ، عمان – الاردن ،لسنة 1989،ص9

والمستودعات على الوجه المبين في القانون . كما أنه أصبح مسؤولاً عن تقديم الشورى في المجالات المحاسبية للأجهزة الرسمية الخاضعة لرقابة الديوان . [1]

تم تعديل قانون ديوان المحاسبة بموجب القانون المؤقت المعدل رقم (3) لسنة 2002. ويمثل هذا التعديل نقلة نوعية في قانون ديوان المحاسبة حيث شملت التعديلات التي جاء بها هذا القانون المؤقت عدة نواحي من أبرزها :

1. تدقيق النفقات لاحقاً وعكس ذلك فإن الأمر يتطلب موافقة رئيس الوزراء على ذلك، حيث كانت النفقات تدقق وفق المنظور السابق تدقيقاً مسبقاً للمبالغ التي تزيد عن (5000) دينار حيث كان الديوان ينتهج أسلوب التحول التدريجي من التدقيق السابق إلى التدقيق اللاحق في كافة إجراءات التدقيق.
2. إضافة الرقابة الإدارية كنوع جديد من الرقابة التي يمارسها الديوان بالإضافة إلى الرقابة المالية علماً بأن الديوان يمارس هذه الرقابة منذ تأسيسه على القرارات والإجراءات الإدارية التي لها علاقة أو ارتباط بالأمور المالية.
3. إضافة رقابة البيئة للتأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، بالإضافة إلى ممارسة رقابة الأداء.
4. اتساع نطاق الرقابة التي يمارسها الديوان ، فقد أضيفت إلى مظلة الديوان الرقابية المؤسسات العامة.
5. كما تم بموجب التعديل المشار إليه إعطاء الحق للديوان الاستعانة بالمستشارين والخبراء والاختصاصين في الأمور التي تستدعي معرفتها خبرة فنية .

---

1 – بموجب التعديل رقم (31) لسنة 1978 المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 16-9-1987

6. تم إخضاع الموظفين والمستخدمين للمساءلة القانونية في حالة امتناعهم عن تقديم الوثائق لمدققي الديوان لغاية تدقيقها أو في حالة عدم الرد على استيضاحات الديوان ضمن المدة المسموح بها في القانون.[1]

وضماناً لحيادة واستقلالية الديوان في القيام بمهامه الرقابية المالية فقد أكد المشرع الدستوري ومشروع قانون المحاسبة عدم تبعية الديوان لإحدى السلطات العامة التنفيذية ، وإنما خصه بنوع من التبعية يختلف عن الأجهزة المركزية المعاونة الأخرى .[2]

ومن أهم مهام الديوان :

1. مراقبة واردات الدولة ونفقاتها وطرق صرفها وحسابات الأمانات والسلفات والقروض والتسويات والمستودعات .
2. تقديم المشورة في المجالات المحاسبية للأجهزة الخاضعة لرقابته .
3. الرقابة على الأموال العامة للتأكد من سلامة إنفاقها بصورة قانونية وفاعلة .
4. التأكد من سلامة تطبيق التشريعات البيئية المعمول بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة .
5. التثبت من أن القرارات والإجراءات الإدارية في الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تتم وفقاً للتشريعات النافذة .
6. تقديم تقرير سنوي عن الحساب الخاص بكل سنة مالية إلى مجلس النواب يتضمن أراءه وملحوظاته ويبين المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها في بدء كل دورة عادية أو كلما طلب مجلس النواب منه ذلك. وبموجب المادة 119 من الدستورُ يقدم رئيس

---

1 – www.audit.gov.jo date 30-4-2014

2 – كنعان ، نواف ، مرجع سابق ، ص203

ديوان المحاسبة تقريراً سنويا لمجلس النواب عن الجهات الخاضعة لرقابته يتضمن آراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها وذلك في بدء كل دورة عادية و كلما طلب مجلس النواب منه ذلك يرسل رئيس الديوان نسخاً من تقاريره إلى دولة رئيس الوزراء ومعالي وزير المالية. [1]

ويرى الباحث أن رئيس ديوان المحاسبة يتمتع بحصانة وبناءاً على ذلك يتم اختياره وفق أسس ومعطيات وصفات معينه لكي يشغل هذا المنصب المهم. وان الهيكل التنظيمي لديوان المحاسبة يبين عدد الوحدات وعدد المديريات ومما نلمسه على ارض الواقع بان عدد الموظفين غير كافي إذا ما تم مقارنته بالأعباء الموكلة إليه وان نسبة الرقابة غير كافية ولا تلبى المطلوب. وان طريقة تعيين رئيس الديوان تتم بنفس الطريق التي يتم بها تعيين رئيس ديوان الخدمة المدنية والتي كنت أشرت لها سابقاً .

1 – تم التحميل من موقع ديوان المحاسبة على الرابط

www.audit.gov.jo date 30-4-2014

المطلب الثالث

جهاز مكافحة الفساد

قَالَ تَعَالَى: ﴿ ظَهَرَ ٱلْفَسَادُ فِى ٱلْبَرِّ وَٱلْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِى ٱلنَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ ٱلَّذِى عَمِلُوا۟ لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ ﴾ [1]

في البداية لا بد من تعريف الفساد وهو يعني " مكاسب أو فوائد شخصية وعلى الأخص فوائد مالية يطلبها الشخص أو يحققها لقاء استعمال نفوذه أو منصبه الرسمي "، وتعني الكلمة أيضا "حصول شخص في مركز ثقة وائتمان وخصوصا الموظف الحكومي على أموال وأشياء أخرى ذات قيمة عن طريق صفقات أو معاملات غير قانونية تنطوي على الخداع أو قلة الأمانة في العمل". وقد عرّف أيضاً بأنه :- (إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص) [2]

والاتجاه الغالب في تعريف الفساد يرى انه " إساءة استخدام السلطة من قبل شخص في وظيفة عامة بهدف تحقيق نفع شخصي، أو فئوي وما إليهما .[3]

وتعتبر السرية والعمدية من أشد خصائص الفساد الإداري لأنهما عمل خفي، ومستتر، في نفسية الموظف مصدر القرار الإداري الذي يكون الهدف منه غاية مخالفة لما قصده المشرع ، أو القيام ببعض التصرفات غير المشروعة .[4]

---

1 – سورة الروم " آية (41)

2 – الوائلي، ياسر خالد بركات – الفساد الإداري مفهومه واسبابه – مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية — مجلة النبأ – العدد 80 كانون الثاني – 2006 . ،ص16

3 – معابرة ،محمود محمد ، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية دراسة مقارنة بالقانون الأردني ،الطبعة الأولى ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ،2011،ص73.

4 – هيئة الامم المتحده ، الفساد في الحكومة (ترجمة : نادر احمد ابو شيخه) المنظمة العربية للتنمية الادارية ، عمان ،1994،ص50.

وقد جاء بقرار لمحكمة العدل العليا بأنه : " لا نتوقع أن يكون الفساد بعفوية ، أي من غير قصد ، إذ انه إذا أردنا أن نصف قراراً إداريا بأنه اتخذ لغايات شخصية معنوية أو مادية ، لا بد أن يكون الموظف الذي اتخذ القرار قاصداً ذلك رغم أن قضاء محكمة العدل العليا لا يفرق بالنسبة للقرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة بين حسن النية وسوئها ".[1]

إن هيبة الدول واحترام قوانينها تعتمد على نزاهة العاملين فيها وتمسكهم بأخلاقيات الوظيفة العامة حيث يفقد المواطن ثقته بالدولة وعدالتها حينما يواجه فساداً إدارياً قد استشرى في أجهزتها، فالفساد الإداري هو من أهم وأخطر أوجه الفساد وهو الأصل لكل أنواع الفساد لأنه إذا صلح العنصر البشري في الوظيفة العامة وبصورة خاصة أولئك المنوط بهم صلاحيات إجراء مختلف التصرفات ومنها اتخاذ القرار الإداري وإبرام العقود وعقد الصفقات فان ذلك يعد مؤشراً ايجابياً على تقليص الفساد بمختلف صوره .[2]

وقد كثر الحديث في وسائل الإعلام العالمية والمحلية عن الفساد وضرورة مكافحته باعتباره آفة تدمر المجتمعات والبلدان حيث يعتبر الفساد ظاهرة اجتماعية لا تقتصر على مجتمع معين وإنما تنتشر في معظم المجتمعات وقد اختلفت التفسيرات حول ماهيتها ودوافعها وأسباب وجودها وانتشارها وأثارها ، كما تنوعت السبل لمكافحتها والحد منها والوقاية من حدوثها وتكرارها.[3]

---

1 – عدل عليا قرار رقم (78/64) مجلة نقابة المحامين ،لسنة 1979،ص165.

2 – بني عامر ، نسيم محمد ،مكافحة الفساد الأردن بين مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد ، رسالة ماجستير، كلية القانون ، جامعة اليرموك ،اربد ، الأردن ،2012،ص7.

3 – الكعيير ، محمود خالد ، مدى ملائمة إجراءات ديوان المحاسبة الأردني لمكافحة الفساد ، رسالة ماجستير قدمت لكلية الأعمال ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان – الأردن ،2013،ص11

إن الفساد الإداري ، يحتوي على قدر من الانحراف المتعمد ،في تنفيذ العمل الإداري المناط بالشخص، غير إن ثمة انحرافاً إدارياً يتجاوز فيه الموظف القانون وسلطاته الممنوحة دون قصد سيء ، يسبب الإهمال واللامبالاة ،وهذا الانحراف ،لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري ، لكنه انحراف يعاقب عليه القانون ،وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد إداري . [1]

ولأهمية الحديث عن الفساد على المستوين الحكومي والشعبي دأبت معظم الدول ومنها دول المقارنة إلى إصدار التشريعات الخاصة لمكافحة هذه الظاهرة ففي الكويت صدر المرسوم رقم (24) لسنة 2012 بإنشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد والأحكام الخاصة بالكشف عن الذمة المالية في دولة الكويت.

وتهدف الهيئة إلى تحقيق ما يلي :

1. إرساء مبدأ الشفافية والنزاهة في المعاملات الاقتصادية والإدارية بما يكفل تحقيق الإدارة الرشيدة لأموال وموارد وممتلكات الدولة والاستخدام الأمثل لها .
2. تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموافق عليها بالقانون رقم (47) لسنة 2006.
3. العمل على مكافحة الفساد ودرء مخاطره واثاره وملاحقة مرتكبيه وحجز واسترداد الأموال والعائدات الناتجة عن ممارسته وفقاً للقانون .
4. حماية أجهزة الدولة من الرشوة والمتاجرة بالنفوذ وسوء استخدام السلطة لتحقيق منافع خاصة ، ومنع الوساطة والمحسوبية .
5. حماية المبلغين عن الفساد .

---

[1] – بني عامر ، نسيم محمد ، مرجع سابق ،ص12.

6. تعزيز مبدأ التعاون والمشاركة مع الدول والمنظمات الاقليمية والدولية في مجالات مكافحة الفساد .

7. تشجيع وتفعيل دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني في مكافحة الفساد وتوعية أفراد المجتمع بمخاطرة وتوسيع نطاق المعرفة بوسائل وأساليب الوقاية منه .[1]

وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية (الفساد) بأنه :- (إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة) فهو استغلال السلطة الممنوحة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص لتحقيق مكاسب شخصية ، ولا يشترط في المكاسب أو المنافع الخاصة التي يلتمسها الفاسد أن تكون لمصلحته الخاصة ، بل قد تكون لأحد أفراد عائلته أو لقريب أو صديق أو لمؤسسة أو حزب أو منظمة أو ملشيا يتعاطف معها .[2]

أما قانون هيئة مكافحة الفساد في الأردن فقد عرف الفساد بأنه : (كل فعل أو امتناع ، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة ، أو إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون أو قبول الواسطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحقق باطلاً .أو جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعني بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة).[3]

1- المادة رقم (49) من المرسوم بقانون هيئة مكافحة الفساد رقم (24) لسنة 2012

2 – منظمة الشفافية الدولية – تقرير الفساد العالمي لعام 2007 .

3 – المادة رقم (5) من قانون مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006

كما ويعتبر قانون هيئة مكافحة الفساد من القوانين الهامة التي أوجبت على الجهات الإدارية توفير ما هو مطلوب منها من معلومات إلى الجهات الإدارية المختصة.[1]

ومنذ تشكيل هيئة مكافحة الفساد أخذت على عاتقها مكافحة الفساد بما يلي :

1. وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه.
2. الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله بما في ذلك الفساد المالي والإداري وكذلك المحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير وعلى المال العام .
3. توفير مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة .
4. مكافحة اغتيال الشخصية .
5. التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية حال توافر شروط تقديمها من خلال القنوات الرسمية .[2]

ويرى الباحث ان على جميع الدول تناهض الفساد بكافة أنواعه ،لأنه يستنزف مواردها ويؤدي إلى جعل الأفراد تشعر بعدم الأمان وعدم والاستقرار والإحباط وعدم المساواة وغير ذلك من أشكاله المعروفة . وأن عليها ان تحاربه بجميع الطرق سواء من خلال سن التشريعات الخاصة بذلك أو من خلال التوعية الإعلامية بوسائلها المختلفة.

---

1 – الزبيدي ، خالد ،التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني (دراسة مقارنة) ، بحث منشور في مجلة الحقوق، تصدر عن كلية الحقوق، جامعة الكويت سبتمبر 2012 العدد 3 ص40.

2 – المادة رقم (4) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006.

المطلب الرابع

دور القضاء في مكافحة الفساد

إن من أهم وظائف الدستور هو ضمان استقلال القضاء بوصفه اللبنة الأساسية في أي دولة أو نظام ينوي جاداً مكافحة الفساد ، إذ أن ظاهرة الفساد تأخذ أقصى مداها وتبلغ أعلى مستوياتها في ظل عدم استقلال القضاء، وهو أمر مرتبط أيضاً بمبدأ الفصل بين السلطات ، إذ يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة والديمقراطية استقلالية القضاء عن عمل وأداء النظام السياسي وهو ما يعني أبعاداً أوسع فاعلية للحكومة أو النظام السياسي تتمثل بالحكم الصالح والرشيد، فاستقلالية القضاء مبدأ ضروري وهام يستمد أهميته من وجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع دون تمييز ، وتعد من أهم مقومات عمل السلطة القضائية لتأخذ دورها في إشاعة العدل والمساواة بين أفراد المجتمع .[1]

إن وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة يمثل ضمانة هامة من ضمانات حقوق الأفراد العموميين ،لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون ، والقاضي هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته لحقوق الموظف . فإذا عجز القانون عن توفير الحماية لم يصبح جديرا بان تكون له السيادة. لذلك يجب أن يكفل النظام القضائي في الدولة سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الموظف فيما يوفره من عناصر تتمثل في تكوين جهات التقاضي واختيار القضاة وضمان استقلالهم وحيادهم.[2]

---

1 – بني عامر ، نسيم محمد ، مرجع سابق ،ص55

2 – حافظ ، محمود محمد ، القضاء الإداري في القانون المصري والمقارن ، الطبعة الأولى ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1993 ،ص14

وقد اقتضت وظيفة النظام القضائي تلك إيجاد قضاء يعمل على ضمان احترام الحقوق والحريات في التشريعات الداخلية من خلال الرقابة على الوظيفة العامة وضمان مشروعية تصرفاتها ، إذ أن وجود الإدارة طرفا في علاقة قانونية مع الموظفين العموميين ، بما تتمتع به سلطة وامتيازات كثيرة ، يؤدي في كثير من الأحيان إلى ارتكاب الإدارة بعض الأخطاء عندما تصدر قراراتها دون رؤية أو على عجل ، كما قد يحدث أن تتجاهل الإدارة بعض القواعد القانونية التي سنها المشرع حفاظا على مصلحة الموظفين العموميين ولما كانت الإدارة في اتصال مستمر مع الأفراد فقد تؤدي هذه الأخطاء إلى الإضرار بهم والاعتداء على حقوقهم ، ومن مقتضيات العدالة ومقوماتها أن تخضع الإدارة لحكم القانون

وان تكون كلمة القانون هي العليا ، ولابد لذلك من تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة من ناحية وعلى الموظفين العموميين من ناحية أخرى لضمان سيادة حكم القانون.(1)

وهذا ما أكدته محكمة التمييز الكويتية في العديد من قراراتها منها انه " اتهمت النيابة العامة كلاً من 1- احمد ... ،2- فالح ... (طاعن أول)، (طاعن ثاني) لأنهم : 1- سرقوا المفاتيح المبينة بالأوراق والمملوكة لمستشفى الطب النفسي وذلك عن طريق استعمال العنف ضد الممرضين عصام ... ، بيجو ... وللتغلب بقصد على مقاومتهما وكان ذلك قبل ارتكاب فعل الاختلاس التمهيد له وأثناءه بقصد إتمامه وبعده بقصد الفرار بالمسروقات ، 2- استعملوا القوة والعنف في حق موظفين عموميين والممرضان بمستشفى التابعة لوزارة الصحة ليحصلوا منهما على اجتنابهما لأداء عمل من أعمال وظيفتهما ، 3- حجزوا المجني عليهما وفي غير الأحوال التي يقرها القانون ، 4- هربوا من مركز الإدمان التابع لمستشفى بعد أن قبض عليهم طبقاً

1 - راضي ، مازن ليو ، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، الطبعة بلا ، دار المطبوعات الجامعية ، طرابلس ، 2003 ،ص7

للقانون ، وصدرت ضدهم أحكام من محكمة الجنايات بإيداعهم ،5- اتلفوا وخربوا عمدا وبقصد الإساءة مالاً منقولاً مملوكا للمستشفى قضت محكمة الجنايات بحبس كل من المتهمين عشر سنوات مع الشغل والنفاذ عارض الطاعن الثاني في هذا الحكم ، قضت المحكمة المذكورة برفضه ، كما عارض الطاعن الأول فيه أيضا ، قضت المحكمة بتعديله والاكتفاء بحبسه خمس سنوات استأنف كلا من الطاعنين الحكم الصادر في معارضته ، كما استأنفت النيابة العامة الحكم الصادر في معارضة الطاعن الأول للتشديد فطعن الطاعن في هذا الحكم بطريق التمييز حكمت محكمة التمييز بعدم قبول طعن الطاعن الثاني شكلاً ، ثانياً : بقبول الطعن المرفوع من الطاعن الأول وفي الموضوع بالنسبة للاستئناف المرفوع من كل من المستأنف الأول أحمد ومن النيابة العامة ضده برفضه وبتأييد الحكم المستأنف . بالنسبة للاستئناف المرفوع من المستأنف الثاني فالح بتعديل الحكم المستأنف والاكتفاء بمعاقبة المستأنف الحبس لمدة خمس سنوات مع الشغل. "[1]

وكذلك قرار محكمة التمييز الكويتية بقيام إحدى الموظفات بارتكاب جناية الرشوة وجاء في القرار " اتهمت النيابة العامة الطاعنة بأنها : 1- بصفتها موظفة عمومية طلبت لنفسها وقبلت عطية لأداء عمل من أعمال وظيفتها . 2- بصفتها سالفة الذكر ارتكبت تزويراً في محررين رسميين بقصد استعمالهما على نحو يوهم بأنهما مطابقين للحقيقة وحكمت محكمة الجنايات بحبسها خمس سنوات وبتغريمها ضعف ما تقاضته والعزل من الوظيفة . فاستأنفت الطاعنة هذا الحكم . كما استأنفته النيابة العامة وقضت محكمة الاستئناف بتعديله إلى التقرير بالامتناع عن النطق بعقابها وإلغاء عقوبة العزل من الوظيفة .فطعنت الطاعنة في هذا القضاء

1 - محكمة التمييز الكويتية رقم 297/ 2005 بتاريخ 2006/3/14 ، مركز تصنيف الأحكام الكويتية - موقع الإلكتروني .

بطريق التمييز . حكمت محكمة التمييز بقبول الطعن شكلاً وفي الموضوع برفضه مع مصادرة الكفالة " .[1]

ومن أحكام محكمة التمييز الأردنية بهذا الصدد حيث جاء انه " يستفاد من المادة (2/ب) من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 أن عبارة الأموال العامة لأغراض هذا القانون تشمل البنوك والشركات المساهمة العامة ومؤسسات الإقراض الزراعي وانه وفي المادة (3/ج/2) منه ذكر أن الجريمة الاقتصادية تشمل الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة (الرشوة والاختلاس واستثمار الوظيفة العامة وإساءة استعمال السلطة) خلافاً للمواد (170 ،177،182،183) عقوبات . وحيث أن الجريمة المسندة للمميز هي جناية الاختلاس خلافاً للمادة (174) عقوبات فهي مشمولة بقانون الجرائم الاقتصادية وان المحكمة جرمته بها وأوقعت علية العقوبة بدون أن تطبق قانون الجرائم الاقتصادية بحقه . وحيث أن محكمة الاستئناف فسخت الحكم من اجل تطبيق قانون الجرائم الاقتصادية لهذا فقد أصابت صحيح القانون ". [2]

وكذلك القرار التالي حيث جاء فيه " يستفاد من أحكام المادة (170) من قانون العقوبات إنها عرفت الموظف وأضافت المادة الثانية من قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته أشخاصاً آخرين إلى فئة الموظفين . وحيث أن المميز عريف بالشرطة ومندوب لخدمة عامة وقام أثناء عمله بالوظيفة الرسمية بأعمال غير محقة عادت عليه بالفائدة المادية فانه يكون

---

1 – محكمة التمييز الكويتية رقم 205/ 2004 بتاريخ 2005/9/13 ، مركز تصنيف الأحكام الكويتية – موقع الإلكتروني .

2 – قرار محكمة التمييز الأردنية (جزائية) رقم 2009/248 (هيئة خماسية) تاريخ 2009/5/5 موقع عداله على شبكة الانترنت.

والحالة هذه قد ارتكب جريمة الرشوة وحيث توصلت محكمة الشرطة إلى هذه النتيجة فان قرارها باعتبار ما قام به المميز من أفعال تشكل جريمة الرشوة تكون قد أصابت صحيح القانون " .[1]

ويرى الباحث أن المشرع سواء في الكويت ام في الأردن وضع حدود وقوانين ثابتة للمحافظة على المال العام، من خلال التشديد على مكانة الوظيفة العامة وهيبتها والحد من استنزاف المال العام من خلال الأجهزة الرقابية المختلفة من ناحية ومن خلال فتح باب الاقتراحات والشكاوى من قبل الجمهور من ناحية أخرى. حيث أن معظم قضايا الرشوة والسرقة والاختلاس واستثمار الوظيفة العامة يتم اكتشافها من قبل الغير سواء من الموظفين أنفسهم أو من قبل المراجعين .

1 - قرار محكمة التمييز الأردنية (جزائية) رقم 2007/743 (هيئة خماسية) تاريخ 2007/10/7 موقع عدالة على شبكة الانترنت.

المبحث الثاني

الضوابط المتصلة بالموظف العام والوظيفة العامة

من المبادئ العامة لدخول الوظيفة العامة فان هناك مبدآن رئيسيان يحكمان عملية شغل الوظيفة العامة ، وهما مبدأ المساواة في الدخول في الوظائف العامة وهذا المبدأ دستوري تنص علية دساتير العالم ومنها الدستور الكويتي والدستور الأردني ، أما المبدأ الثاني فهو مبدأ التعيين حسب الكفاءة فهو متعارف عليه ضمن قوانين وأنظمة الخدمة المدنية وإذا كانت أنظمة الخدمة المدنية في العالم تلتقي حول هذين المبدأين من الناحية النظرية فان المشكلة تكمن في وضعها موضع التطبيق .[1]

وقد اعتمد القضاء الإداري الفرنسي على فكرة المرافق العامة اعتماداً كبيراً في إقامة مبادئ القانون الإداري ، وذلك بالبحث عن أفضل الضوابط التي تضمن لهذه المرافق سيراً مستمراً فعالاً في خدمة المصلحة العامة . لذلك فان حاجات المرافق العامة هي التي تفسر وتبرر الضوابط المختلفة . فضرورة دوام سير المرافق العامة بانتظام واضطراد هي التي دفعت إلى ضرورة إنشاء ضوابط متصلة بالموظف العام والوظيفة العامة .[2]

سوف اقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين سأتناول في المطلب الأول حسن السيرة والسلوك للموظف العام عند التعيين ، أما المطلب الثاني فسأخصصه للبحث لمبدأي المساواة والحياد.

---

1 – بطارسة ، سليمان ، مرجع سابق ،ص136.

2 – الحلو ،ماجد راغب، مرجع سابق ،القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية، ص 245.

المطلب الأول

حسن السيرة والسلوك

لا بد لمن يكون مرشحاً لنيل الوظيفة العامة أن يكون من ذوي الاخلاق الحميدة والسمعة الحسنة، فهو معرّض للتعامل مع باقي الموظفين والجمهور، وهذا أمر يتطلب في الوظيفة العامة لإنجاحها . وفي الكويت نجد أن أكثر الوظائف تطلب من المتقدم إحضار شهادة عدم وجود سابقه جنائية أو أي حكم كنوع من الضمانة على التثبت ممن يؤهل للوظيفة العامة أو لنزاهته ، بل أن حسن السيرة والسلوك ليس شرطاً لتولي الوظائف العامة فحسب وإنما هو كذلك شرط للاستمرار بها فهو شرط ابتداء وبقاء فلا يقتصر مسؤولية الموظف عما يقع منه من أعمال في مباشرته لوظيفته وإنما يسأل تأديبياً عما قد يرتكبه خارج إطار وظيفته فهو مطالب على الدوام بالحرص على اعتبار الوظيفة التي ينتمي إليها حتى ولو كان ذلك بعيداً عن اعتبار عمله ولا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضاً للثقة الواجب توافرها فيه والاحترام المطلوب له.[1]

وان من أهم الشروط التي تشترطها القوانين في الموظف العام ما يتصل منها بالصلاحية الأخلاقية للموظف . وللمشرع الحق – كل الحق – في ذلك ، لأن الأخلاق الكريمة هي أهم ما يجب ان يتحلى به الموظفون العموميون ، وهم عمال الدولة القوامون على مصالح مواطنيها . فيجب أن يكون المرشح لتولي الوظيفة العامة محمود السيرة حسن السمعة، حتى لا يولى الوظائف إلا المشهود لهم بين الناس بالأخلاق الحميدة . وحسن السمعة يدل عادة على حسن الخلق . لذلك حرصت القوانين على استلزام أن يكون المرشح للوظيفة العامة " محمود السيرة

1 – الحلو ، ماجد راغب ، مرجع سابق ،ص252.

وحسن السمعة ".[1] وهو ما جاء بالبند الثاني من المادة الأولى من مرسوم قانون الخدمة المدنية الكويتي ، والمادة رقم (43/أ/د) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (82) لسنة 2013

وقد أكد القضاء في هذا الصدد على حسن السيرة والسلوك حيث جاء في حكم يتعرض لسلوك الموظف في نطاق أعماله الوظيفية كحكم تأديبي جاء فيه " إن محاولة الموظف تكوين علاقة غير مشروعة مع إحدى طالبات التعيين في إحدى الوظائف الخالية موهماً إياها أن في استطاعته تعينها إذا وافقت على إنشاء هذه العلاقة يعتبر من قبيل الاتجار في الوظيفة ... ".[2]

ويرى القضاء الإداري الأردني أن شرط حسن السيرة والسلوك شرط بداية واستمرار ، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية " أما الادعاء بأن قرار العزل لا يستهدف المصلحة العامة التي ابتغاها نظام الخدمة المدنية فيكون مخالف للنظام ذاته ، إذ انه اعتبر سوء السلوك سبباً للعزل هذا إضافة إلى أن نظام الخدمة المدنية رقم (22) لسنة 1998 تشترط في من يعين في الوظائف العامة أن يكون حسن السيرة والسلوك والسمعة أي أن يشترط لتعيين الموظف والاستمرار في العمل أن يكون حسن السيرة والسلوك والسمعة فإذا ساء سلوكه أصبح فصله واجباً وفي ذلك مصلحة عامة تفيد الحاكمين والمحكومين " .[3]

---

1 – الحلو ، ماجد راغب ، مرجع سابق ، ص183.

2 – محكمة الإسكندرية 3 لسنة 6 في 1963/1/14 ، أوردته عزيزه الشريف ، دراسات في نظرية العقد الاداري ، القاهرة – مصر ،مطبعة جامعة القاهرة ، 1981 ، ص256.

3 – محكمة العدل العليا 19 / 3 / 1980 مجلة نقابة المحامين الأردنية ص 1211

الفرع الأول

اعتماد الكفاءة عند التعيين من خلال الاختبارات

يهدف مبدأ الجدارة في شغل الوظائف العامة ضمان اختيار العاملين المرشحين للعمل في الجهاز الإداري للدولة والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية وحدها، بعد أن ساد مبدأ المحاباة طويلاً والواقع أن الاختيار للخدمة في الوظائف العامة لما له من قرابة من الوضع السياسي كأحد نواجحه وطبيعته فان الوظيفة العامة تتأثر بالوضع السياسي ، فالوظيفة الإدارية أيا كانت هي قبل كل شيء ممارسة لجزء من النشاط الحكومي وجزءاً أساسياً في التكوين الحكومي ، وقد كان من الشائع قديماً سواء في مصر والولايات المتحدة الأمريكية تدخل الطبقة الحاكمة في اختيار الموظفين العموميين إلى أن ظهرت فكرة الحياد السياسي والذي يعني التفاني في العمل لذاته وليس الولاء للحزب السياسي الحاكم وخاصة بالنسبة إلى الوظائف العامة التنفيذية والتي لا علاقة لها بمسائل السياسات ، أما بالنسبة إلى الوظائف القيادية وتلك التي يساهم من يشغلها في رسم السياسة العامة للدولة فانه من الصعب محاولة تلاقي العوامل السياسة في تعيينهم. وقد يعتمد معيار الشهادة أو معيار الاختبارات التنافسية. [1]

ومن الجدير بالذكر ان المؤهل العلمي ورغم دلالته القوية كمؤشر للقدرة على القيام بالعمل لكنه ليس شرطاً لازماً للقدرة ، وقد يمتلك الموظف شهادة ولكن قد تنقصه القدرة والتي تنعكس بشكل أوضح عندما يكون القائد الإداري مؤهلاً علمياً وتنقصه الخبرة الفعلية .[2]

---

1 – جمال الدين، سامي، التنظيم الإداري للوظيفة العامة ، الطبعة بلا ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مكان النشر بلا ، 1990 ،ص144.

2 – بطارسة ، سليمان ، مرجع سابق ،ص138.

إن معرفة الحصيلة العلمية التي يتمتع بها المتقدم للوظيفة العامة ومدى مستوى المعرفة والدراية التي يتمتع بها يتطلب اختياره عن طريق أسئلة واختبارات معينة ، داخل نطاق الوظيفة العامة المستقبلية ويشترط فيمن يكون اهلاً أن يجتاز مستوى معين عن طريق إحراز درجة معينة يتأهل للمنافسة على الوظيفة العامة ، وفيه ضمان للمساواة والعدالة بين المتقدمين ، أما المقابلة الشخصية فهي تكون عن طريق المحادثة المباشرة للإدارة مع المتقدمين ومن خلالها يمكن معرفة مدى اللباقة في الحديث والأدب والعلم ومعرفة الهيئة العامة للشخص مع إمكانية قياس سرعة البداهة وردة الفعل وهذا متطلب خاص في الوظائف العامة التي تكون علاقتهم بالجمهور علاقة مباشرة .[1]

ويرى الباحث أن اجتياز الاختبارات والمقابلات الشخصية التي يتم وضعها من قبل الجهة (لجنة خاصة) طالبة التوظيف مهمة جداً وذلك لان الحصول على الشهادة العلمية ليس بالقدر الكافي لشغل الوظائف ، وإنما تحتاج أيضاً إلى الثقافة العامة ومعرفة أسلوب الحديث ، وكذلك الحصول على اليسير من المعرفة في الشؤون الداخلية والإقليمية والعالمية وذلك على حسب نوع الوظيفة، ويجب على الموظف العام وخاصة من يتعامل مع الجمهور بصورة مباشرة، أن تكون لديه لباقة ودبلوماسية في التعامل مع الجمهور والخروج بمظهر يتناسب مع مكانة الوظيفة العامة لكي يعكس الصورة المثلى لشاغلي الوظائف العامة .

1 – الطبطبائي ، عادل ، مرجع سابق ،ص320

الفرع الثاني

الكفاءة عند الترقية وتولي المناصب

تتعدد أساليب وطرق تقييم كفاءة الموظف العام ، كما تختلف هذه الطرق فيما بينها من حيث اعتمادها على مقاييس أداء موضوعية أو تقديرية ، ومن أهم هذه الطرق والأساليب قوائم المراجعة ؛ حيث يتم تقييم كفاءة الموظف العام وفقاً لقوائم تصف سلوك الموظف بحيث يقوم الرئيس الإداري بتحديد الوصف الأكثر انطباقاً منها للحكم على سلوك الموظف الخاضع للتقييم ، وهناك أسلوب المقارنة بين الموظفين حيث يتم قياس أداء الموظف وكفاءته بالمقارنة مع غيره من الموظفين ؛ وهناك أيضاً أسلوب التقدير البياني ؛ حيث يتم قياس أداء الموظف وكفاءته وفقاً لمعيار عام أو مطلق وأخيراً هناك أسلوب تقارير الكفاءة ، حيث يتم وضع تقرير دوري يتضمن تقدير مستوى أداء الموظف وكفاءته وفقاً لأسس وقواعد عامة محددة سلفاً . [1]

وقد اخذ المشرع الكويتي بالنظام الأخير في عملية تقييم الكفاءة ، حيث تتم هذه العملية عن طريق تقارير سنوية يتم فيها تقييم كفاءة الموظف وفقاً لمقاييس وعناصر محددة سلفاً . ويشير رأي في الفقه إلى أن عيوب نظام تقييم الكفاءة لا تعود إلى فكرته أو جوهره ، وإنما إلى أساليب تطبيقه ، حيث لم يتم الاتفاق على أسس أو عناصر التقييم الأمثل الذي من شأنه تحقيق العدالة ، علاوة على الأخطاء البشرية الواقعة ممن يعدونه نتيجة عدم إدراكهم أهمية وخطورة نتائجه ، وعدم إلمامهم بأحكامه وضوابطه ، وتأثرهم بالاعتبارات الشخصية .[2]

---

1 – المطيري ، تركي سطام ، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي ، مجلة الشريعة والقانون ،كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة ،، المجلد بلا ، العدد (53) ،2013 ،ص417

2 – جمال الدين ، سامي ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، الطبعة الاولى، منشأة المعارف ، الاسكندرية – مصر ، 2005 ،ص249

إن الهدف من تقييم الكفاءة هو تحديد الكفاءة الحقيقية للموظف في أدائه التزامات الوظيفة، وذلك عن طريق بعض العناصر التي يعتمد عليها في عملية التقييم ، ويقصد بعناصر التقييم مجموعة من المتطلبات الضرورية للعمل المنوط بالموظف والقدرات والصفات اللازمة لأداء ذلك العمل ، وغالباً ما تتصل هذه العناصر بالقدرات الذاتية ، والصفات الشخصية ، والإمكانيات العلمية من استعداد ذهني وحسن تصرف ومواظبة وإجادة للعمل والإلمام به ومدى الاستفادة من التدريب وما يتمتع به الموظف من علاقات عامة وأهلية لتولي الوظيفة الأعلى ، إضافة إلى عنصر القيادة .[1]

إن تقييم كفاءة الأداء يكون من قبل الرئيس المباشر والرئيس الذي يليه وان الحكمة من ذلك وكما ذهبت إليه محكمة التمييز الكويتية هي أن " الرئيس هو الأكثر من غيره معرفة بالموظف وأكثر قرباً ودراية بعمله وتمكنا من قياس كفاءته وإخلاصه في العمل ، ويأتي من بعده الرئيس الذي يليه " [2] ، وان الرئيس " بحكم اتصاله المباشر بمرؤوسه ورقابته لهم أقدر من غيره على الحكم على مبلغ كفاءتهم وتحري سلوكهم " .[3]

اما موقف نظام الخدمة المدنية في هذا الصدد فقد اورد ما يلي :

1. تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب الأداء السنوي ويتم التقييم بأي من التقديرات التالية : (ممتاز ، جيد جداً ، جيد، متوسط ، ضعيف)

---

1 – الشحات ، محمد محمود ،أحكام وطرق تقارير الكفاءة السنوية للموظف العام ، رقم الطبعة بلا ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية – مصر ،1998 ،ص53.

2 – الطعن رقم 301 /1999 إداري – جلسة 2000/6/5 ، موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية القضائية

3 – الطعن رقم 612 /1998 تجاري – جلسة 1999/12/13 ، موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية القضائية

2. توضع التقديرات المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف وذلك وفقاً للنموذج المعتمد لتقرير الأداء السنوي .[1]

ويرى الباحث بأن الترقية للموظف العام لا تكون إلا ضمن أسس معينة منها ما هو منصوص عليه في القوانين والأنظمة والتعليمات ومنها ما هو متعارف عليه عند أصحاب الوظائف أنفسهم فلا يعقل أن تتم ترقية موظف غير ملتزم بأبجديات الوظيفة العامة منها على سبيل المثال الالتزام اليومي بالحضور والانصراف ، المعاملة مع الزملاء ، المعاملة مع الجمهور ، عدم تجاوز المرجع ، احترام الرئيس وغير ذلك من القواعد العامة بالعمل .

---

1 – المادة رقم (71) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013

المطلب الثاني

اعتماد المساواة والحياد عند تأدية الموظف لعمله

في البداية لا بد من تعريف الحياد لغة واصطلاحاً، فالحياد لغةً هو " يقال حيدي حياد ؛أمر بالانصراف والرّوغان ، تقوله للهارب وللمتشبّث برأيه والحياد: عدم الميل إلى أي طرف من أطراف الخصومة " [1]

أما اصطلاحاً فهو : معاملة الجميع على قدم المساواة، بعدالة وعدم تغليب او تمييز أحد أطراف طالبي الخدمة على آخر. او حمايته مصلحة طرف على حساب طرف آخر [2] .

إن الهدف الأساسي من الوظائف العامة هو خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين والتعليمات المعمول بها ، ثم انه إذا كان من حق الموظف العام أن يحصل على مختلف الحقوق (المرتب ، العلاوات والمكافآت والحوافز ، الترقيات ، الإجازات ... الخ) فان القاعدة المسلم بها أن كل حق يقابله التزام . ومنطق التزامات الموظفين ، يقوم على قاعدة أساسية من مقتضاها أن ينفذ كل ما يقتضيه التزام منصبه ، وان يجانب كل ما يعارض هذا الالتزام ، سواء نص على ذلك تفصيلاً في القانون أو لم ينص ، والتي تلزم الموظف بأن يؤدي العمل المنوط به بدقة وأمانة وشفافية . [3]

---

(1) عبد الحليم منتصر وآخرون، المعجم الوسيط ، الطبعة الأولى ، دار النشر بلا ، القاهرة ،1972، ص232.

(2) القضاة ، امجد احمد محمد ، صلاحيات المهندس المشرف في عقد الأشغال العامة النموذجي ، رسالة ماجستير ،كلية القانون ، جامعة اليرموك ، اربد – الأردن ،2014 ،ص46.

3 – الطماوي ، سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري ،الطبعة بلا ، دار الفكر العربي ،مكان النشر بلا ،1970،ص491

وقد نص قانون الخدمة المدنية الكويتي على أن يقوم الموظف العام بنفسه بالعمل المنوط به وان يؤديه بأمانة وإتقان وان يعامل المواطنين معاملة لائقة .[1]

أما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد جاء فيه " إن التزام الدقة والأمانة يتطلب أن يكون الموظف العام عادلاً في معاملته للجمهور ، وعلى أساس من الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز ".[2]

فالموظف العام في خدمة الجمهور يؤدي التزامه للجميع بنفس الأسلوب والمستوى ، فالكل أمام القانون سواء ، ولذا يجب أن يكون موضوعياً في علاقته مع الغير غير متأثر بالصلات الخاصة أو الاعتبارات الشخصية .[3]

ويرى الباحث إن عدم المساواة والحياد في معاملة بعض الموظفين العموميين أدى إلى تفشي الواسطة والمحسوبية وتغلغلها في أجهزة الدولة المختلفة ، مما أدى بالتالي إلى عدم الرضا من متلقي الخدمة من المؤسسات الحكومية المختلفة، وعدم حصول الجمهور على حقوقهم وشعورهم بعدم الرضا ومناداتهم بمحاسبة هؤلاء الخارجون عن القانون مما حدا بالدولة إلى إنشاء أجهزة الرقابة المختلفة للحد من التجاوزات التي يقوم بها بعض الموظفين العموميين .

1 – المادة رقم (24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979

2 – المادة رقم (67/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013

3 – كنعان ، نواف ، القانون الإداري الكتاب الثاني ، مرجع سابق ،ص185

الفرع الأول

الشفافية والوضوح للأعمال التي تقوم بها الأجهزة الإدارية

إن أخلاقيات الوظيفة العامة تتشابه إلى حد كبير في المعايير والقيم التي تركز عليها مع أخلاقيات الإدارة في شركات الإعمال فالنزاهة والأمانة والامتثال للقانون وغيرها هي مبادئ أخلاقية ضرورية في المؤسسات الحكومية كما هي ضرورية في شركات الإعمال. إن مرونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة ضرورة في المؤسسات الحكومية ليس فقط في جعل الوظيفة العامة أكثر استقامة واستجابة للتطور المهني في حقل الإدارة العامة وأداء الالتزامات بطريقة فعالة بل بتقدم الخدمة العامة على الخدمة الذاتية ، وهذا هو جوهر الصراع بين الفرد ومبررات قيامه للفساد حيث إن المواجهة الحقيقية للفساد لا تكون بين القواعد والنظم والإجراءات إن ما يكمن في النفوس والاتجاهات والضمائر. إذن ما ينبغي التأكيد عليه هو اعتماد الحصانة والاستقامة والرقابة الذاتية في مواجهة الفساد والتي عادة ما تغير من القيم والمعتقدات بعيداً عن حسابات الربح والخسارة . [1]

إن قيام الأجهزة الإدارية بالمهام الموكولة إليها بكل شفافية ووضوح للوصول إلى أفضل النتائج يعكس الصورة المثالية لتلك الأجهزة أمام الرأي العام ، وفي حال جنوح تلك الأجهزة من خلال موظفيها العموميين نصبح أمام فساد إداري وهو ذو مفهوم واسع لا يمكن أن يحويه تعريف واحد ولذلك ينظر إليه من خلال المفهوم الواسع وهو الإخلال بشرف الوظيفة ومهنتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص . ولأن الفساد يعد من الجرائم المجهولة ومن الجرائم التي يصعب الوقوف عليها والاتفاق على هذا الأمر عادة يكون حذرا جدا . ولا يكون مباشرة ولان

---

1 – عبود،نجم عبود، أخلاقيات الإدارة في شركات الإعمال ، الطبعة بلا ، مؤسسة الرواق للنشر والتوزيع ، عمان ،2005 ،ص17

الفساد غالبا ما يكون عن وسطاء والتلاعب بالمال العام لا يكون مباشرا وإنما عن طريق التبرير.[1]

فارتباط مضامين إصلاح أجهزة الدولة بالشفافية والكفاءة وتكافؤ الفرص والتشاركية ومكافحة الفساد والمحاسبة. فتوضع طائفة من القوانين واللوائح والإجراءات التي تلزم الأجهزة التنفيذية والإدارية والخدمية بالشفافية لجهة نظامها وأعمالها الداخلية ومواردها المالية والبشرية وكذلك لجهة دورها العام وعلاقتها بالمواطن .وتلزمها أيضا على ذات المستويين بالكفاءة وتكافؤ الفرص، ومن ثم يتطهر شغل المناصب العامة داخل أجهزة الدولة من آفات المحسوبية وتبتعد تدريجيا في علاقتها بالمواطن عن التورط في المحاباة إما بسبب النوع أو على أسس سياسية، اقتصادية، دينية، عرقية وبصورة تفسد حياديتها الضرورية.كما توضع طائفة أخرى من القوانين واللوائح والإجراءات التي تدفع أجهزة الدولة إلى إتباع قاعدة التشاركية في عملية صناعة القرار بحيث تتراجع الفجوة الواسعة داخل الأجهزة هذه بين شرائح الإدارة العليا (الوزراء، وكلاء الوزراء، المديرون، وغيرهم) وبين الشرائح الوسيطة والدنيا (الموظفون، التنفيذيون، الفنيون، وغيرهم)، وبحيث ينظر إلى تفضيلات واختيارات المواطن كأحد المدخلات الأساسية لصناعة القرار .وينطبق ذات الأمر على اعتماد قاعدة مكافحة الفساد (إن الفساد الصغير المرتبط بالأفراد أو الفساد الكبير الذي يستشري على امتداد الهياكل المؤسسية للأجهزة) وقاعدة المحاسبة القانونية

---

1 – الطائي ، حمزة حسن خضر حسن شيخو ، الفساد الإداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير قدمت الى كلية القانون والسياسة في الأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمرك ،2010، 18 متاحة على الموقع الالكتروني للأكاديمية.

المنضبطة للمتورطين بالفساد على نحو يهدف إلى التخلص من المفسدين ويصنع تدريجيا بيئة تنفيذية وإدارية وخدمية نظيفة.[1]

ويرى الباحث انه كلما كانت أجهزة الدولة المختلفة المشرفة على الوظيفة العامة والموظفين العموميين تتميز بالشفافية والوضوح ،كلما كانت النتائج المرجوة من الوظيفة العامة تأتي أكلها وتعطي النتائج المرجوة من الوظيفة العامة . وعكس ذلك إذا كانت الأجهزة الحكومية المشرفة على الوظيفة العامة والموظفين العموميين غير واضحة ومتخبطة في أعمالها انتشر الفساد بين أروقة تلك الأجهزة وعمت الفوضى والمحسوبية بين الموظفين وأصبح عملهم لحسابهم الشخصي وليس لحساب الدولة .

1 www.eremnews.com date 12-5-2014

الفرع الثاني

كفاءة الموظف الذي يقدم الخدمة وحسن اختياره واعتماد مبدأ الشخص المناسب في المكان المناسب .

قال تعالى :" نحن قسمنا بينهم معيشتهم في الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات " .[1] إن السلطة الإدارية تقوم بإدارة المرافق العامة من اجل تلبية حاجات الأفراد في المجتمع ، وتضع من أجل هذه المهمة الأموال الهائلة ، كما تستعين في أدائها بالموظفين العموميين الذين تقوم باختيارهم بعناية للقيام بهذه المهمة ، وحرصاً من الإدارة على اختيار العناصر الجيدة من الموظفين تضع الإدارة شروطاً للتعيين في الوظيفة العامة ، لكي تضمن تعيين الأشخاص الذين يتمتعون بالأمانة والقدرة والكفاءة على تقديم الخدمة المطلوبة من المرفق العام .[2]ويمكن هنا طرح السؤال التالي ما هو المقصود بتقييم كفاءة الموظف ؟

إن تقييم كفاءة الموظف العام هو تحليل أدائه لواجبات الوظيفة ومسؤولياتها ثم تقييم هذا الأداء تقيماً موضوعياً وفقاً لنظام يكفل رصد عمل الموظف ووزنه بمقياس دقيق وعادل ، بحيث يكون التقييم في النهاية ممثلاً لكفاءة الموظف الحقيقية خلال فترة زمنية معينة .[3]

إن أهمية تقييم الموظفين العموميين جاء في المادة رقم (14) من قانون الخدمة المدنية الكويتي وكذلك قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2006/36) الموظفين الخاضعين لتقييم الكفاءة

---

1 – سورة الزخرف ، أية (32)

2 – المطيري ، تركي سطام ، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي ،مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون – جامعة الامارات العربية المتحدة ، العدد 53 ، 2013 ، ص398

3 – أمين، محمد سعيد حسين، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة، الطبعة بلا، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ،2004،ص9

، حيث يخضع لهذا التقييم جميع الموظفين عدا شاغلي الوظائف القيادية ، وفي ذلك تنص المادة (14) المشار إليها أعلاه على انه " على الرئيس المباشر تقييم أداء الموظفين الذين يرأسهم وذلك فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية " كما تنص المادة (1) من القرار المشار إليه أعلاه على انه " فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية يخضع كل كويتي وغير كويتي لقواعد وأسس وإجراءات ومواعيد تقييم الأداء والتظلم منه المبينة في هذا القرار ".

كما وان خضوع الموظفين العموميين العاملين في مجال الوظيفة العامة لتقييم كفاءتهم أمر تحتمه اعتبارات العدالة والمساواة وصالح الوظيفة العامة ، وان كان استثناء كبار الموظفين من الخضوع لنظام تقييم الكفاءة على أساس من أن ذلك يوجد نوعاً من الغضاضة لديهم وان الرقيب الوحيد على عملهم هو ضميرهم ، وهو قول غير منطقي وغير صحيح لان متطلبات الصالح العام هي الفيصل في هذا الشأن ، وليس الشعور الشخصي لهم ، كما أن رقابة الضمير ينبغي أن تتوافر في جميع الموظفين صغيرهم وكبيرهم .[1]

وعن الحكمة من جعل الاختصاص في التقييم للرئيس المباشر والرئيس الذي يليه ؛ تقول محكمة التمييز الكويتية أن " الرئيس هو الأكثر من غيره معرفة بالموظف وأكثر قرباً منه ودراية بعمله ، وتمكناً من قياس كفاءته وإخلاصه في العمل ، ويأتي بعده الرئيس الذي يليه ".[2] وان الرئيس " بحكم اتصاله المباشر بمرؤوسه ورقابته لهم أقدر من غيره على الحكم على مبلغ كفاءتهم وتحري سلوكهم "[3] .

---

1 – أمين ، محمد سعيد ، مرجع سابق ،ص94

2 – راجع ، الطعن رقم 301 /1999 إداري ، جلسة 2000/6/5م ، موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية للسوابق القضائية .

3 – راجع ، الطعن رقم 612 /1998 تجاري ، جلسة 1999/12/13م ، موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية للسوابق القضائية.

إن معظم الدول وخاصة دول المقارنة عملت على حسن اختيار الموظفين العموميين وعلى اعتماد مبدأ اختيار الشخص المناسب في المكان المناسب من خلال تشريعات الخدمة المدنية ، على تعدد طرق اختيار الموظفين حتى تضمن تحقيق أمرين : وهما حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد ، والمساواة بين المواطنين في تولية الوظائف العامة .[1]

وقد جاء في نظام الخدمة المدنية الأردني بأنه " تتم عملية الاختيار من بين الموظفين الذين تنطلق عليهم شروط إشغال الوظائف القيادية أو الإشرافية وفق أسس الكفاءة والجدارة مع الأخذ بعين الاعتبار تقارير الأداء السنوية . كما ويتم إجراء امتحانات تنافسية ومقابلات للموظفين مما تنطبق عليهم شروط الترقية للوظيفة من اللجنة التي يشكلها الوزير لهذه الغاية"[2].

وقد جاء بنظام التعيين في الوظائف القيادية بأنه " أي وظيفة من وظائف المجموعة الثانية من الفئة العليا أو ما في حكمها الوارد في نظام الخدمة المدنية وأي وظيفة يتم العيين عليها بقرار من المجلس ويقرر شمولها بأحكام هذا النظام" [3]

وقد قضت محكمة العدل العليا في هذا الشأن بما يلي " إذا كان النزاع بين المستدعية ومؤسسة الضمان الاجتماعي يدور حول ادعاء المستدعية بأن المدير العام لمؤسسة الضمان الاجتماعي اصدر قراراً بتعينها من خلال المؤسسة في حين أن المدير العام يدعي بأنه لم يصدر قراراً بتعينها وعليه وحيث أن مدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي وافق بتاريخ 2010/8/31 على تنسيب لجنة انتقاء وتعيين الموظفين الجدد بتعيين المستدعية وآخرين الواردة أسماؤهم في الكشف المنظم من اللجنة فيكون المدير العام قد اصدر قرار بتعيين المستدعية وبالنتيجة فإنها

---

1 – كنعان ، نواف كنعان ، مرجع سابق ، مرجع سابق ،ص108

2 – المادة رقم (89/د ،هـ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013

3 – المدة رقم (2) من نظام التعيين على الوظائف القيادية رقم (2) لسنة 2014

أصبحت موظفة في المؤسسة اعتباراً من التاريخ المذكور أعلاه ، وحيث أن القرار المطعون فيه لم يعتبرها كذلك فيكون مخالفاً لنظام موظفي المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي مما يتعين إلغاؤه . " [1]

ويرى الباحث إن اختيار الموظفين العموميين يجب أن يكون بعناية ودقة من اجل اختيار الموظف الكفؤ، القادر على تحمل أعباء الوظيفة العامة وتقديم الخدمة الفضلى للجمهور . ولا يتفق الباحث مع عدم تقييم شاغلي الوظائف العليا؛ لأن ذلك يجعل مجالاً لتفشي الواسطة والمحسوبية وعدم اختيار الرجل المناسب في المكان المناسب مما يؤدي بالتالي إلى جعل الوظيفة العامة ملاذاً أمناً لمن يريد الحصول على دخلاً شهرياً .

---

1 - محكمة العدل العليا قرار رقم 540 /2010 فصل بتاريخ 2011/6/15 ،هيئة خماسية ، مجلة نقابة المحامين ،السنة الستين ،الأعداد 1،2،3 ،ص26

الفصل الثالث

صور الاخلال بالنزاهة في الوظيفة العامة وآثارها

تحتاج ممارسة الوظيفة العامة إلى كفاءة علمية ومستوى خلقي أعلى من تلك التي يتطلبها أداء الأعمال في القطاع الخاص،وذلك لأن القطاع العام تلقى عليه شؤون توجيه القطاع الخاص، وابرز هذه السمات المطلوبة تتركز على النواحي العلمية والخلقية . وبسبب أهمية النزاهة في الوظيفة العامة فان الحاجة إلى الدقة في اختيار من يتولها تصبح أكثر إلحاحاً من الحاجة بالنسبة لشاغلي الوظائف الإدارية الأخرى. ولكن من يتأمل الواقع الذي نعيشه حالياً أن الجهات الحكومية تسند الوظائف القيادية في بعض الحالات إلى (شخص) أكثر من إسنادها إلى (الشخصية) وقد تلعب العلاقات الشخصية والمعرفة والمصالح الذاتية دور في تعيين شخص معين في وظيفة قيادية دون أن يكون ذلك الشخص مؤهلاً للقيام بها على الوجه الأفضل . ولا شك أن الاختيار غير السليم والقائم على اعتبارات شخصية سوف يولد طائفة من القياديين الذين لا يعرفون معنى الولاء ولا يتقيدون بأخلاقيات المهنة معتبرين أن مناصبهم حق مكتسب لهم يستطيعون بل ومن حقهم استغلالها كما يرغبون وهذا ما يوصل الجهة الإدارية إلى حد الفساد ويؤدي إلى إهدار المال العام وبالتالي يؤثر سلباً على نزاهة الوظيفة العامة .[1]

إن إيجاد سبل تحد من ظواهر الاختيار غير السليم القائم على الاعتبارات الشخصية في إسناد بعض الوظائف القيادية إلى من هم ليس أهلاً لها ، يكون هدفها الأول والأساس المصلحة العامة من جهة كما تحتم على الموظف القيادي المتمتع بالسلطة الواسعة أن يوظف سلطته ضمن إطار النزاهة المطلوبة بحيث تكون سلطته أخلاقية تنبع من اعتقادات ومبادئ وسلوكيات

---

1 – توفيق ، عبد الرحمن ، الشخصية القيادية ، الطبعة الأولى ، مركز الخبرات المهنية ، القاهرة ،1991، ص83.

نزيهة في المجتمع وتشكل من الإحساس بالواجب والالتزام الناتج عن المبادئ والأفكار المشتركة داخل المجتمع وبالتالي لا بد من أن تكون السلطة أخلاقية بالشكل والمضمون . فالموظف القيادي النزيه هدفه الأول والأخير هو المصلحة العامة ، فهو نزيه متى كافح من أجل تنفيذ القوانين والسياسات العامة التي تم الاتفاق عليها جماعياً وتشريعياً والتزم بها .[1]

من خلال ما تقدم سوف أقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين : أتناول في المبحث الأول صور الاخلال بالنزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني . وأخص المبحث الثاني للحديث عن آثار تحقق النزاهة وانعدامها في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني.

1 – عادين ، محمد ، جرائم الموظف العام التي تقع منه أو عليه ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1991، ص18.

المبحث الأول

صور الاخلال بالنزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والاردني

إن انعدام النزاهة في الوظيفة العامة يعني إننا نتحدث عن استغلال الموظف العام للوظيفة التي يشغلها وهو ما يسمى بالفساد الإداري الممارس من قبل الموظف العام لكون الظروف المتاحة له قد سهلت له استغلال الوظيفة التي يشغلها لمصلحته الشخصية أو لمصلحة أشخاص آخرين . وعلية لا بد من تعريف الفساد في الوظيفة العامة لغة فالفساد لغة : هو فساد شيء ما أي تحول حالته الصحية إلى حالة أخرى مرضية أو بمعنى أخر هو الخلل وإلحاق الضرر بشيء ما .[1]

أما الفساد في الوظيفة العامة فهو أن يسلك الموظف العام سلوك يخالف الالتزامات المهنية للوظيفة العامة وذلك تطلعاً لتحقيق مكاسب معنوية أو مادية. والفساد في الوظيفة العامة له مفهوم واسع يمتد ليشمل كل تصرف يتعارض مع المصلحة العامة. وبشكل عام يمكن ملاحظة العناصر التالية لمفهوم الفساد في الوظيفة العامة:

1- انه عمل مخالف للقانون والنظام وتعليمات الوظيفة القيادية وغير منسجم مع القيم الأخلاقية السائدة في المجتمع.

2- انه عمل ناتج عن سوء استخدام الوظيفة العامة ويهدف إلى خدمة أغراض خاصة أو تحقيق منافع شخصية مادية أو معنوية .[2]

---

1 – القاهري ، محمد ، الحوار المتمدن ، العدد 1739 ، تاريخ النشر 2006/11/19، تم تحميل الملف من موقع www.rezgar.com بتاريخ 2014/3/20 .

2 – طنطاوي ، ممدوح ، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2003 ، ص65.

إن مظاهر الفساد في الوظيفة العامة متعددة لا تتمثل في الإضرار بالمال العام فقط بل يتمثل بجميع حالات الخلل المتعلقة بتنظيم العمل وبالتالي عند التعرض لمظاهر الفساد فنحن بطبيعة الحال نتعرض لها على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر محاولين ذكر أهم المظاهر التي تقع في الوظيفة العامة وتسبب الفساد أو تساعد بشكل مباشر أو غير مباشر على وقوعه وانتشاره والتشجيع على ارتكابه وذلك من خلال أربعة مطالب على النحو التالي : [1]

1- عابدين ، محمد ، مرجع سابق ، ص26

المطلب الاول

الفساد الناتج عن الإهمال والتقصير في الالتزام بأنظمة العمل .

إن الفساد الذي ينتج عن الإهمال والتقصير هو فساد غير مقصود إنما يصنف ضمن أشكال الفساد باعتبار أن نتائجه لا تختلف عن نتائج الفساد من حيث إلحاق الضرر الاقتصادي والاجتماعي. فعلى سبيل المثال يعتبر استغلال الموظف القيادي للإعفاءات المقررة له بحكم منصبه كالإعفاء من إثبات الحضور والانصراف الذي يستغله القيادي بشكل خاطئ بان يتغيب عن عمله أو يخرج مبكراً فساداً إدارياً وان كان ذلك عن إهمال أو تقصير منه والسبب في ذلك هو أن تغيبه عن العمل الذي يترأسه يؤدي حتماً إلى تسيب وفوضى بين العاملين في إدارته وما ينتج عن ذلك من تعطيل المصالح .[1]

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا المعنى إلى انه " لا ينال من ذلك ما يزعمه المتهم من أن اللائحة الإدارية المعمول بها لم تلزم شاغلي الدرجة الأولى فما فوقها بالتوقيع في دفاتر الحضور والانصراف ذلك إن إعفاء الطاعن ومن هم في مركزه لا يعفي من وجوب التزامه ..." [2]

---

1 – عبد الباسط ، محمد ، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، دار الجامعة الجديدة ، 2005، ص23.

2 – طعن رقم 782 / 20 ق عليا جلسة 1987/12/21، موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية القضائية

المطلب الثاني

الفساد الناتج عن مخالفة السلوك والآداب العامة

إن سلوك الموظف العام بشكل عام والموظف القيادي بشكل خاص يجب أن لا يخرج عن الآداب العامة واحترام العادات والتقاليد السائدة في المجتمع عامة والسائدة في جهة العمل خاصه ، فاحترام الموظف العام للجهة التي يعمل فيها ينبع من احترامه لذاته ومنصبه وموظفيه فحسن الخلق هو أساس التعامل في الجهة بين الرئيس والمرؤوس بل يمتد ذلك إلى سلوك الموظف وخاصة كل موظف خارج العمل أيضاً ، ومتى خالف الموظف هذه المبادئ بأن كانت تصرفاته تخالف السلوك والآداب العامة يكون قد أثر على مصلحة جهة العمل بشكل وان كان غير مباشر إلا أن آثاره سوف تؤدي إلى الفساد في هذه الجهة أو التشجيع على هذا الفساد . ومن الأمثلة على ذلك الاستهزاء بالمرؤوسين وإهانتهم وما تؤدي إليه من تعطيل لمصلحة الجهة وحقد الموظفين وبالتالي عدم تفانيهم في أدائهم لأعمالهم المكلفين بها .[1]

ومثال ذلك من وجهة نظر الباحث قيام الموظف بعدم تنفيذ تعليمات رئيسه أو المماطلة بتنفيذها وقوله بأن هذه الأوامر لا تلبي مصلحة العمل وإنما تصب في منفعة شخصية للرئيس أو لأقاربه.

وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا بهذا الخصوص إلى انه " ... ولئن كان يسوغ للرئيس الإداري ممارسة اختصاصاته الوظيفية أن يوجه مرؤوسيه إلا انه لا يجوز أن تكون تلك التوجيهات ماسة بكرامة العاملين أو تحمل معنى الاستهزاء ... ". [2]

1 – عبد الباسط، محمد ، مرجع سابق ، ص32.

2 – الطعن رقم 752 ، لسنة 34 عليا جلسة 1989/2/25. موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية القضائية

المطلب الثالث

الفساد الناتج عن عدم الالتزام بالقوانين واللوائح

إن المخالفات وخاصة المالية منها تعد من أهم صور استغلال الموظف العام وخاصة القيادي لوظيفته القيادية ويمكن تعريف المخالفات المالية بأنها " المخالفات الناشئة عن الإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة أو الذي يمس مصلحة من مصالحها المالية . والمخالفات المالية وان لم تشكل جريمة جنائية في بعض الأحيان إلا أن لها دور كبير في المساعدة والتسهيل وفتح الباب للفساد المالي والتشجيع على ارتكاب الجرائم المالية . وتعد خطورة هذا النوع من أنواع الفساد ناتجة عن التأثير المعنوي له فقد تقع مخالفة مالية بالرغم من عدم الإضرار بالمال العام مباشرة إلا أن ذلك يؤدي إلى تحويل الجهة من جهة يجب أن تحارب وتكافح الفساد إلى جهة تحمي وتتستر على الفساد .[1]

وقد درجت بعض التشريعات على وضع مكانة خاصة للمخالفات المالية في التحقيق إذ أسندت التحقيق فيها لهيئات قضائية مستقلة وذلك لما لها من اعتبارات خاصة لأنها تمس المال العام ومن تلك التشريعات التشريع المصري حيث اسند اختصاص التحقيق في المخالفات المالية للنيابة الإدارية وهي هيئة قضائية مستقلة ورتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق بقوة القانون . في حين أن الثابت في التشريع الكويتي عدم تفريقه في إجراءات التحقيق بين المخالفات المالية والإدارية مع عدم الإخلال بسلطة ديوان المحاسبة في الرقابة على القرارات الصادرة في المخالفات المالية .[2]

---

1 – المستشار عبد الكريم الزيات ، محاضرات في رقابة ديوان المحاسبة على المخالفات المالية ، سنة 2006، ديوان المحاسبة الكويتي ، ص120.

2 – عبد الباسط، محمد ، مرجع سابق ، ص38.

ويرى الباحث انه كان على المشرع الكويتي أن يحذو حذو المشرع المصري في إيجاد هيئة مستقلة لمكافحة المخالفات المالية وردعها نظراً لخطورة هذا النوع من المخالفات ولتعلقها ولمساسها بالمال العام الذي يعتبر عصب الدولة الاقتصادي وعمودها الفقري .

وبالرغم من وجود ديوان للمحاسبة في دولة الكويت واختصاصه بالرقابة على القرارات الصادرة من الجهات التي تحصل فيها تلك المخالفات المالية .

وقد حدد المشرع الكويتي المخالفات المالية في قانون ديوان المحاسبة على سبيل الحصر بما يلي :

1- مخالفة الأحكام المالية المنصوص عليها في الدستور الكويتي .
2- مخالفة الميزانية العامة أو الملحقة أو المستقلة والميزانية الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.
3- مخالفة أحكام القانون الخاص بقواعد إعداد الميزانية والرقابة على تنفيذها والحساب الختامي.
4- محالفة أحكام قانون المناقصات ولائحة المخازن والمشتريات.
5- كل تصرف خاطئ أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من الأموال العامة بغير وجه حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو احد الأشخاص العامة الأخرى أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية .
6- عدم موافاة الديوان بالمناقصات ومشروعات الارتباط والاتفاق والعقود الخاصة للرقابة المالية المسبقة .
7- عدم الرد على ملاحظات الديوان ومكاتباته أو التأخير بالرد .

8- التأخير دون مبرر في إبلاغ الديوان خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر بما تتخذه الجهة الإدارية المختصة في شأن المخالفات التي يبلغها اليها الديوان أو تقاعسها دون مبرر في اتخاذ اللازم حيال هذه المخالفات .(1)

أما بالنسبة إلى آثار انعدام النزاهة في الوظيفة العامة في القانون الأردني حيث جاء بالنص الدستوري بأن الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم وان اختلفوا في اللغة أو العرق أو الدين . وان عبارة أمام القانون تتضمن النصوص القانونية كافة سواء تعلقت بالحقوق أو الالتزامات . كما وقد جاء في الفقرة الثانية من نفس المادة على ان الدولة تكفل لجميع الأردنيين فرصاً متساوية في الحصول على الوظائف العامة. (2)

أما المقصود بالشفافية فهي المكاشفة بين الحكومة والشعب (عبر ممثليه في البرلمان) وهي الوضوح والمكاشفة التي ينبغي أن تكون تجاه قضايا الفساد المالي والإداري من قبل كافة مؤسسات الدولة وفئات المجتمع .(3)

ومن أهم المبادئ التي تحكم عملية التعيين في الوظيفة العامة هو مبدأ المساواة وهو يعتبر مبدأ أساسي وجوهري تقوم عليه وتستند إليه دولة القانون وهو مبدأ مساواة الأفراد أمام تولي الوظائف العامة . ويمثل هذا المبدأ الأساسي أهمية خاصة لما يحققه من عدالة ومساواة بين

---

1 – المادة (52) من قانون ديوان المحاسبة لسنة 64 .

2 – المادة رقم (6) من الدستور الأردني المعدل لسنة 2011.

3 – ال غصاب ، عبدالله بن ناصر ، العدالة الجنائية ،رسالة ماجستير ، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، المملكة العربية السعودية ،2008 ،ص27.

الموظفين . لهذا نجد النصوص الدستورية تنص عليه صراحة كما في نص المادة السادسة من الدستور الأردني السالف ذكره مما يوجب احترامه نصاً وروحاً .[1]

ويرى الباحث بأن انعدام النزاهة في التعيينات يرتب أثار سياسية واجتماعية واقتصادية وكذلك انعدام النزاهة في تنفيذ الالتزامات الملقاة على عاتق الموظف العام يترتب عليها أثار سلبية في المجتمع الوظيفي بشكل خاص وفي المجتمع بشكل عام . فعلى سبيل المثال الموظف الذي تقلد وظيفة بطريقة غير شرعية معتمداً فيها على الواسطة والمحسوبية فماذا يتوقع أن يقدم لهذه الوظيفة أولاً ثم للمجتمع ثانياً ، فلا يكون هم ذلك الموظف إلا أن ينفذ كل ما يطلب منه ليس من مرؤوسيه بل ممن كان سبباً في توظيفه فعندئذ تتراجع الخدمة العامة ويتفشى الفساد والكراهية في المجتمع وغير ذلك من الآثار السلبية .

---

1 – شطناوي ، علي خطار ، القانون الإداري الأردني ، الطبعة الأولى ،دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ،2009 ،ص32.

المطلب الرابع

الفساد الناتج عن إساءة استعمال السلطة

إن الموظف العام وخاصة القيادي (ومن في حكمه) وبحكم منصبه تكون بيده سلطة تقديرية واسعة وهذه السلطة منحت له بهدف إعطاءه مرونة تساعده في الوصول إلى تحقيق الأهداف المتعلقة بالمصلحة العامة ، وبالتالي استغلاله لهذه السلطة في غير هذا الهدف والتوجه بها إلى تحقيق أهداف أخرى شخصية تتناقض مع مقتضيات العدالة والمصلحة العامة يعتبر فساداً في أدائه لوظيفته القيادية . فعلى سبيل المثال تكون لدى الموظف القيادي سلطة تقديرية في الاختيار والمقابلة بين المرشحين للوظائف كما تكون لديه سلطة تقديرية في الترقية بالاختيار وتقييم الموظفين ، وفي الحصول على معلومات سرية تصل له بحكم منصبه وكل هذه الأمور تفتح للقيادي الفاسد مجالاً لإساءة استعمال سلطته عن طريق الواسطة والمحاباة والتمييز بين الموظفين أو الغير ، ولعل أهم الأمثلة في استعمال القيادي لسلطته في الانتقام ووضع تقييم ضعيف لموظف بهدف الإضرار به نتيجة كراهية وعداوة شخصية أو رغبة في اتخاذ التقارير السنوية ذات الدرجات المنخفضة أسلوباً للعقاب المقنع . (1)

ومن الأمثلة أيضاً قيام القيادي باستغلال سلطته التقديرية في تشكيل اللجان وذلك بهدف الحصول على بدل إضافي وتطبيقاً لذلك فقد اكتشف ديوان المحاسبة قيام وزارة العدل في دولة الكويت بصرف مكافآت عن أعمال أخرى دون سند قانوني لعدد من القياديين بلغت قيمتها مليون وثلاثة وسبعون ألف وأربع مائه واثنان وستون دينار كويتي (1.073،462) .(2)

---

1 – خليفة ، عبد العزيز ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، الطبعة الأولى ، مكان وسنة النشر بلا ، 2003 ،ص417.

2 – تقرير ديوان المحاسبة عن نتائج الفحص والمراجعة على تنفيذ ميزانيات الوزارات والإدارات الحكومية وحساباتها الختامية ، للسنة المالية 2003 ،2004.

وقد ذهبت محكمة التمييز الكويتية في هذا الشأن إلى انه " ... من المقرر أن الإدارة تستغل بتقدير مناسبة إصدار القرار الإداري من عدمه بمراعاة ظروفه والملابسات المحيطة به ، إلا انه يجب أن يكون الباعث علية ابتغاء مصلحة عامة وإلا شابه عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها الذي يبرر إلغاء القرار الإداري " .[1]

ويرى الباحث أن أوجه الفساد كثيرة ومنوعة وقد تفنن الفاسدون في ابتكار طرق غير قانونية في التحايل بتوظيف أقارب لهم أو من معارفهم ، فماذا يتوقع المجتمع وماذا تتوقع الوظيفة العامة أن يقدم لهم موظف جاء تعيينه بطريقة ملتوية وبوساطة معينة ، وان وجوده في الوظيفة العامة تم لحساب شخص معين أو لحساب جهة أمنية معينة. وما هو العمل الذي سوف يقدمه من تعين بطريقة غير قانونية، مما يؤدي بالتالي إلى ما يعرف حاليا بالحمولة الزائدة في بعض الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة.

---

1 - محكمة التمييز الكويتية ، الطعن رقم 156، سنة 1992 ، تجاري جلسة 1994/1/3 ، موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية للسوابق القضائية.

المبحث الثاني

آثار تحقق النزاهة وانعدامها في الوظيفة العامة في القانون الكويتي والاردني

إن هيبة الدول واحترام قوانينها تعتمد على نزاهة العاملين في الوظيفة العامة وتمسكهم بأخلاقيات الوظيفة العامة حيث يفقد المواطن ثقته بالدولة وعدالتها حينما يواجه فساداً إداريا قد استشرى في أجهزتها .حيث إن الفساد الإداري هو من اخطر أوجه الفساد وهو الأصل لكل أنواع الفساد لأنه إذا صلح العنصر البشري في الإدارة العامة وبصورة خاصة أولئك المنوط بهم صلاحيات إجراء مختلف التصرفات ومنها اتخاذ القرارات الإدارية وإبرام العقود وعقد الصفقات فان ذلك ينعكس إيجابا على تقلص الفساد بمختلف صوره .[1]

1 – بني عامر ، نسيم محمد ، مكافحة الفساد في الأردن بين مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد ، رسالة ماجستير ،كلية القانون – جامعة اليرموك ،اربد – الأردن ،2012،ص7.

المطلب الاول

الآثار الايجابية لتحقق النزاهة في الوظيفة العامة في القانون الكويتي والاردني

قَالَ تَعَالَى: ﴿ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ كُونُواْ قَوَّٰمِينَ لِلَّهِ شُهَدَآءَ بِٱلْقِسْطِ ۖ وَلَا يَجْرِمَنَّكُمْ شَنَـَٔانُ قَوْمٍ عَلَىٰٓ أَلَّا تَعْدِلُواْ ۚ ٱعْدِلُواْ هُوَ أَقْرَبُ لِلتَّقْوَىٰ ۖ وَٱتَّقُواْ ٱللَّهَ ۚ إِنَّ ٱللَّهَ خَبِيرٌۢ بِمَا تَعْمَلُونَ ﴾ . [1]

إن النص القرآني أمر بالعدل وعدم الجور أو الظلم وعدم التجاوز في الأفعال والعمل بما أمر الله عز وجل وغير ذلك من الأوامر القرآنية.

إن من أهم الآثار الايجابية لنزاهة الوظيفة العامة هي العدل والمساواة وللمساواة معنيان المعنى الأول المساواة القانونية أي المساواة بين الأفراد ذوي المراكز القانونية المتماثلة أي عدم التمييز بينهم ، والمعنى الثاني هو المساواة الفعلية أي التخفيف من الفوارق بين الأفراد وخاصة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية .[2]

وتشدد جميع الديانات السماوية على احترام قاعدة العدل والمساواة بين المواطنين أمام الوظيفة العامة. أي يجب أن تؤدى الخدمات العامة لكل المواطنين في كل مكان في الدولة دون تمييز منطقة عن غيرها أو تمييز طائفة دون غيرها .[3]

وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة صدوره 1948 في مادته الأولى على انه : " يولد الناس ويظلون أحرار متساوين في الحقوق والكرامة "

---

1 – سورة المائدة : أية (8)

2 www.kna.kw date 10-3-2014-

3 – حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم (208) بتاريخ 8 يونيو 1959 .

الفرع الاول

الآثار الايجابية لنزاهة الوظيفة العامة في القانون الكويتي

إن قاعدة العدل والمساواة بين المنتفعين في تلقي الخدمات العامة أكثر القواعد رسوخاً بالنسبة للوظيفة العامة ، فيلتزم مقدمو الخدمة من الموظفين العموميين بأن يراعوا العدل والمساواة في توزيع الخدمات العامة التي تقدم للأفراد ، وان يتم تقديم هذه الخدمات بنفس الشروط بحيث لا يكون تمييز لا مبرر له بين المنتفعين .[1]

ولا يعني إعمال قاعدة العدل والمساواة بين المنتفعين بالخدمات العامة ، التزام الموظف العام بتقديم الخدمات العامة لجميع الأفراد دون قيد أو شرط ، فلا يتنافى مع هذه القاعدة أن توضع شروط عامة للانتفاع بخدمات عامة معينة ، وذلك ما دام القصد من تلك الشروط هو تحقيق المصلحة العامة أو حسن سير العمل ، فإذا ما استوفى المواطنون هذه الشروط حق لهم انتفاعهم بالخدمات العامة دون تفرقة أو تمييز . وان نجاح الوظيفة العامة في إعمال هذه القاعدة لا يجب أن يتم على أساس عدالة الغاية والنتيجة فحسب ، إنما أيضا على أساس مدى سلامة وعدالة المراحل والإجراءات التي اتبعت للوصول إلى التنمية ، ويقصد من ذلك انه يجب أن يراعى احترام هذه القاعدة في أسلوب التعامل ، أو سير الإجراءات فالغاية والوسيلة كلتاهما تدخلان في مجال ضمان إعمال العدل والمساواة.[2]

---

1 – الشرقاوي ، سعاد ، القانون الإداري ، الطبعة بلا ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، 1984 ، ص131.

2 – الصواف ، محمد طاهر ، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفاتها بالتطبيق على المملكة العربية السعودية ،مجلة أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، العدد 82 ، سنة 1994 ، ص14.

وقد أشار الدستور الكويتي إلى مبدأ المساواة كأحد دعامات المجتمع ، فنصت المادة (7) منه " العدل والحرية والمساواة دعامات المجتمع ، والتعاون والتراحم صلة وثيقة بين المواطنين " .

ولمبدأ المساواة مظاهر مختلفة هي المساواة أمام القانون فلا تمييز بين الناس في المثول أمام القضاء وتطبيق نصوص القانون بسبب الجاه أو الثراء ... الخ والمساواة أمام وظائف الدولة فالمواطنون متساوون أمام مبدأ التعيين في الوظائف العامة كما يتساوون في الأجور والمرتبات والحقوق والالتزامات وكذلك المساواة في الانتفاع من المرافق العامة .[1]

وبما أن الوظيفة العامة تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حقاً لهم . فليس القصد من استخدام الموظفين هو إلحاقهم بعمل يرزقون منه ومنحهم بعض المزايا والحقوق ، وإنما الهدف الأصلي من ذلك هو إيجاد هيئة تتولى تسيير مرافق الدولة وتنفيذ أهدافها العامة في خدمة الأفراد. فالوظيفة العامة خدمة وطنية تناط بأهلها ، مجموعة من الالتزامات يتحملها الموظف مقابل ما تكفله له الوظيفة العامة من حقوق وامتيازات .[2]

ويرى الباحث ان الوظيفة العامة هي تكليف للقائمين عليها وليس تشريف كما يظن البعض، وان الهدف الاساسي من الوظيفة العامة هو تقديم الخدمة للمواطنين حسب الامكانيات المتوفرة في الدولة ومن المعروف ان هذه الخدمة تختلف من دولة الى أخرى حسب الاوضاع الاقتصادية ومدى تطبيق معايير الجودة. وان المساواة مبدأ سماوي ومبدأ قانوني وضعي تفرعت عنه العديد من المبادئ المتصلة بالوظيفة العامة والخدمات العامة التي يتلقاها المواطن.

1- www.kna.kw date 10-3-2014

2 – الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري وقانون الخدمة المدنية الجديد ، مرجع سابق ، ص245 .

الفرع الثاني

الآثار الايجابية لنزاهة الوظيفة العامة في القانون الأردني

إن من أهم المبادئ لنزاهة الوظيفة العامة العدل والمساواة حيث تعتبر المساواة أمام المرافق العامة حجر الزاوية الذي يحكم قواعد القانون العام حيث يسود سير المرافق العامة بأسرها ، وتقتضي المساواة بين جميع الذين تتوفر فيهم نفس الشروط التي يفرضها المرفق العام. وان الأساس القانوني لهذا المبدأ هو وجود المرفق العام ويستند هذا المبدأ إلى الدستور الأردني والى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمبادئ القانونية العامة .[1]

إن الغاية من إنشاء المرفق العام تتجلى في ضرورته لإشباع حاجة جماعية عامة يرنو إليها الأفراد ، وفي أحيان كثيرة لا يستطيع النشاط الفردي إشباعها . فالمرفق العام يهدف لتحقيق الصالح العام ، ويهدف لمصلحة وخدمة الجميع ، كل بحسب حاجته دون تمييز وبصرف النظر عن أصله أو معتقداته الدينية أو السياسية فطبيعة وجود المرفق العام تقتضي ذلك . لذا فمن الطبيعي أن يتساوى الجميع أمامه سواء في الاستفادة منه أو المساهمة في تحمل أعبائه .[2]

كما وان النص على مبدأ المساواة في إعلانات حقوق الإنسان التي وضعت عقب قيام الثورة الفرنسية (1789) حيث تضمن النص على مبدأ المساواة كما نص هذا المبدأ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1948/12/10 وقد ورد النص في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي:" لما كان الاعتراف بالكرامة

1- www.kna.kw date 10-3-2014

2 – فهمي ، مصطفى ابو زيد ، القانون الإداري ،الطبعة بلا ، الدار الجامعية ، الإسكندرية –مصر 1988،ص245 .

المتأصلة في سائر أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة ... " وكما نص في مادته الأولى على انه : " يولد جميع الناس أحرارا متساوون في الحقوق ... " .

وقد نص الدستور الأردني في الفقرة (1) لسنة 1952م المعدل 2011 بقوله : " الأردنيين أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والالتزامات وان اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين"[1]

أما المبادئ العامة للقانون فهي من يظهرها مجلس الدولة الفرنسي في العصر الحديث إذ يعود الفضل لهذا المجلس في الكشف عن العديد من النظريات والمبادئ الهامة في القانون الإداري وفي مقدمتها مبدأ المساواة أمام المرافق العامة . وان الالتزام بمبدأ المساواة لا يعني المساواة المطلقة بين جميع المواطنين وإنما يعني المساواة بين الأفراد الذين تتحقق فيهم الشروط التي فرضها المرفق العام لإمكان الاستفادة من نشاطه وبالتالي فلا يعتبر إخلالا بهذا المبدأ، أن يقفل المرفق العام أبوابه في وجه أشخاص لم تتحقق فيهم الشروط الضرورية لإمكان الاستفادة منه . كما أن هذه الشروط قد تختلف باختلاف نوع الخدمة فمثلاً الانتفاع بالتيار الكهربائي لأغراض صناعية له شروط معينة مغايرة للانتفاع به لغايات الاستهلاك العادي . وبناء على ذلك لا يمكن القول بوجود انتهاك لمبدأ المساواة لأن المرفق العام قد عامل الأفراد معاملة مختلفة نتيجة لاختلاف المكان أو اختلاف نوع الخدمة المطلوبة أو اختلاف الغرض . فمبدأ المساواة إنما ينتهك في حالة واحدة هي حالة ما إذا فرق المرفق العام في المعاملة بين الأشخاص الذين يوجدون في نفس المركز وفي نفس الظروف . [2]

1 – المادة (1/6) من الدستور الأردني المعدل لسنة 1952 المعدل لسنة 2011.

2 – الطهراوي ، هاني ، القانون الاداري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان،2006، ص313.

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا حيث جاء بقرارها " لقد استقر الفقه والقضاء على أن المقصود بمبدأ المساواة أمام القانون ... هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية وليس المساواة بين طائفة من الأفراد كطائفة الموظفين ، وبين طائفة أخرى غيرها كطائفة الطلاب " .[1]

ويرى الباحث أن نزاهة الوظيفة العامة تكون من خلال القائمين عليها وهم الموظفون العموميون تتركز بشكل مباشر على الموظف العام فإذا قام الموظف بالالتزامات الموكولة إليه ونفذها فقد أدى ذلك إلى نزاهة الوظيفة العامة وإذا قام الموظف بتنفيذ معاملات المراجعين فان ذلك يؤدي إلى نزاهة الوظيفة العامة ، حيث نرى كل يوم من خلال مراجعاتنا لدوائر الدولة المختلفة بان هناك موظف ينفذ ما يطلب منه بأفضل صورة ويلاقي متلقي الخدمة من الأفراد بوجه حسن فان ذلك يعكس ويعطي انطباع جيد عن تلك الدائرة وعلى العكس من ذلك فإذا لم ينفذ الموظف العمل المطلوب منه وقام بتكديس معاملات الأفراد يوماً بعد يوم وكان كثير التذمر وكثير المراجعات المختلفة وإعطاء مواعيد وهمية للمراجعين فان ذلك يعكس صورة سلبية عن أداء تلك الدائرة التي يعمل بها .

1 – محكمة العدل العليا قرار رقم 34/ 77 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1977، ص977

المطلب الثاني

الآثار السلبية لانعدام النزاهة في الوظيفة العامة في القانونين الكويتي والأردني

إن أهم الآثار السلبية لانعدام النزاهة في الوظيفة العامة هو الفساد الإداري والذي يعد جريمة في معظم البلدان . غير أن الجريمة الحقيقية هي أن هذه الآفة تمس الجميع، ولاسيما الفقراء والضعفاء بمن فيهم النساء وهم فئات لا تستطيع دفع الرشاوى ولو لتلبية ابسط الاحتياجات ونصيبها من الثروة الاقتصادية هزيل أصلا. ويؤدي الفساد أيضا إلى الإضرار بالاقتصاد والبيئة وبإمكانه أن يتسبب في تباطؤ التنمية بل وتراجعها في البلدان النامية لكونه يحول الموارد ويعد من المعوقات الدولية للاستثمار الأجنبي والداخلي وفي حالات قصوى تتداعى أركان القانون والنظام من جراء عدم أنفاد القوانين والأنظمة مما يؤدي إلى استشراء الجريمة والعنف ويتسبب في المشاكل الاجتماعية . [1]

والفساد هو إساءة استعمال القوة العمومية للمنفعة الخاصة سوءا عن طريق الرشوة أو الابتزاز أو استغلال النفوذ ، أو المحسوبية أو الغش أو تقديم إكراميات للتعجيل بالخدمات أو عن طريق الاختلاس ورغم أن الفساد كثيرا ما يعتبر جريمة الموظفون العموميون فانه يتفشى أيضا في القطاع الخاص ، بل إن القطاع الخاص يتورط في معظم حالات الفساد الحكومي التي تنطوي على إساءة استعمال المال أو التماس خدمات للكسب الشخصي ، أو إساءة استعمال السلطة الرسمية أو النفوذ مقابل أو خدمات ، أو إخلال بالمصلحة العامة لاكتساب امتيازات شخصية خاصة . وتتباين مستويات الفساد بتباين النظم السياسية فينخفض مستواه في النظم التي تقيم فيها الضوابط المؤسسية بين الفروع الثلاثة للحكم (الجهاز التنفيذي ، الجهاز

1 – الطائي ، حمزة حسن خضر شيخو، مرجع سابق، ص10.

التشريعي، الجهاز القضائي) واليات فعالة لمنع وكشف هذا السلوك غير المشروع والمعاقبة عليه .[1]

وقد شرعت معظم الدول في إصدار تشريعات خاصة لمكافحة الفساد لما له من أثار اجتماعية واقتصادية وثقافية وسياسية تمس المجتمع . من خلال ما تقدم سوف أقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين أتناول في الفرع الأول : الآثار السلبية لانعدام النزاهة في الوظيفة العامة في القانون الكويتي . أما الفرع الثاني فسأخصصه للحديث عن الآثار السلبية لانعدام النزاهة في القانون الأردني .

1 – الطائي ، حمزة حسن خضر شيخو ، مرجع سابق ،ص13.

الفرع الأول

الآثار السلبية لانعدام النزاهة في الوظيفة العامة في القانون الكويتي .

إن بزوغ شمس الربيع في الوطن العربي قبل أكثر من عامين فقد كانت ظاهرة الفساد والمطالبة بمكافحته متلازمة مع المطالب الشعبية بالحرية والعدل والمساواة وتكافؤ الفرص وتبادل السلطة ديمقراطياً .[(1)]

إن أهم الآثار السلبية لانعدام النزاهة في الوظيفة العامة هو الفساد بشكل عام وكل ما يحتوي هذا المصطلح من معاني والفساد الإداري بشكل خاص .حيث تعتبر مشكلة الفساد الإداري من اكبر المشاكل التي تواجه الدول في إداراتها في الوقت الحالي وقد يكون السبب في ذلك هو تنوع وتعدد أسباب انتشار هذه الظاهرة السلبية وان المقصود بالفساد الإداري هو ذلك السلوك المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتيه خاصة بطريقة غير مشروعه وبدون وجه حق من خلال استغلال الوظيفة العامة .[(2)]

ويعد الفساد الإداري استغلالاً للوظيفة العامة من اجل تحقيق كسب أو ربح شخصي كما قد يكون من اجل تحقيق هيبة أو مكانة معينة أو تحقيق كسب أو منفعة لجماعة معينة أو طبقة ما بطريقه غير مشروعة يترتب عليها خرق للقانون . وبما أن الفساد يعد خروجاً عن القانون فهو أيضاً خروج على المصلحة العامة وبذلك يعد انحرافاً عن مسؤوليات وواجبات الوظيفة العامة مما يؤدي إلى إهدار نزاهة الوظيفة العامة . وتتعدد صور الفساد الإداري فمنها الرشوة والاختلاس والاحتيال والنصب والتزوير في الأوراق الرسمية وإخفاء المعلومات وتتعدد الغاية من العمل الفاسد إما في حصول الشخص على مزايا مادية كالمال أو معلومات أو الحصول على مميزات

---

1 – الكعيبر ، محمود خالد ، مرجع سابق ،ص3

2 – إسماعيل ، سهير عبد المنعم ، مرجع سابق ،ص40.

أدبية كالحصول على ترقية أو منصب معين . ولانتشار الفساد أسباب كثيرة منها غلاء الأسعار وارتفاع مستوى المعيشة وقد يكون السبب أيضا فساد كبار قادة المجتمع والذي يدفع الموظفين العاديين إلى تقليدهم في القيام بالفساد ، ومن أسباب تفشي الفساد أيضا في المجتمع وجود الأعراف السيئة والبعد عن الدين ، والتي أدت للكثير من اعتبار الوظيفة العامة مشروع اقتصادي يتم استغلاله للحصول على اكبر قدر من العوائد والمميزات .[1]

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري بهذا الشأن " ... إذا كان يبين من ظروف وملابسات صدور قرار نقل المدعي أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة ، وإنما قصد به إفادة شخص معين بذاته ، هو الخصم الثالث الذي حل محل المدعي في وظيفته ، وذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى ، فمن ثم يكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة " .[2]

وقد توصل ديوان المحاسبة في الكويت في رقابته على الجهات الخاضعة له إلى مجموعة من المخالفات المالية المرتكبة من قبل بعض الموظفين ومن بينهم قياديين في وزارة الأشغال وذلك في مشروع صرف مياه الأمطار وتبين من التحقيقات أن المخالفات المكتشفة تشكل جرائم جنائية قاموا بها هؤلاء الموظفون وبالتالي تم إحالة الموضوع للنيابة العامة التي وجهت لهم تهمة التزوير في محررات رسمية متعلقة بتنفيذ المشروع وتهمة الاشتراك بطريقة الاتفاق والمساعدة بالجريمة وجريمة الاختلاس وعليه صدر حكم من محكمة الاستئناف الدائرة الجنائية في

---

1 – شتا ، علي ، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل ، الطبعة الأولى ، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية ، 1999،ص44.

2 – حكم محكمة القضاء الكويتية 1953/6/15 ، موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية القضائية

2006/10/11 بسجن هؤلاء الموظفين وبينهم موظف قيادي يشغل منصب وكيل مساعد مدة سبع سنوات وفرض غرامة بالتضامن عليهم وعزلهم من الوظيفة .[1]

ويرى الباحث أن أوجه الفساد كثيرة ومتنوعة ولا تستطيع الأجهزة الرقابية مهما تنوعت وتوزعت أن تضبط جميع العمليات لأن الفساد في الوظيفة العامة نابع من قلة الوازع الديني لدى بعض الموظفين فكلما كان الموظف العام يتمتع بأخلاق سامية وعنده شعور بالمسؤولية وانه يخاف من الله عز وجل وانه يميز بين الحلال والحرام فان ذلك سوف يمنع ويحد من الفساد في الوظيفة العامة ، وكلما كان الوازع الديني ضعيف أو معدوم فانه سوف يؤدي إلى تنوع الفساد وانتشاره في الوظيفة العامة بشكل خاص وفي المجتمع بشكل عام .

1 – حكم محكمة الاستئناف الدائرة الجنائية ، جلسة 2006/11/15 . موسوعة صلاح الجاسم الالكترونية القضائية .

الفرع الثاني

الآثار السلبية لانعدام النزاهة في الوظيفة العامة في القانون الأردني .

يعتبر الفساد من أهم الظواهر السلبية لانعدام النزاهة في الوظيفة العامة والتي تشغل الرأي العام في الحديث عن ماهيتها وأسباب انتشارها وأثارها وطرق مكافحتها والحد منها وتجفيف منابعها ، ولا يخفى على احد إن الفساد مستشر في الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء مما جعل هذه الدول تعمل على تطويقه ومكافحته أو تشكيل أجهزة وهيئات رقابية للتعامل مع هذه الظاهرة في القطاعين العام والخاص (وحديثنا عن الوظيفة العامة) ، ولم يعد الفساد مسألة محلية وإنما ظاهرة تتخطى الحدود القومية وتؤثر على جميع المجتمعات والاقتصاديات جاعلة التعاون الدولي لمنعها والسيطرة عليها أمراً لازماً ، يتعين على المؤسسات التجارية مكافحة الفساد بكل أشكاله بما فيها الابتزاز والرشوة .[1]

وقد حرص الدستور الأردني على مكافحة ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الوظيفة العامة على انه" يشكل بقانون ديوان محاسبة لمراقبة إيراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها... " .[2]

وقد تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد ومن أهم أهدافها : " التحري عن الفساد المالي والإداري والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك . وملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر وطلب كف يده عن العمل من

1- الكعيبر ، محمود خالد ، مرجع سابق ، ص2.

2 – المادة رقم (119) من الدستور الأردني لسنة 1952 والمعدل لسنة 2011.

الجهات المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم ، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية .[1]

نلاحظ مما سبق أن الدستور الأردني أولى ظاهرة الفساد الإداري والمالي في الوظيفة العامة جل الاهتمام وذلك بإنشاء ديوان المحاسبة يكون هدفه مراقبة إيرادات الدولة وطرق صرفها وقيام هذا الديوان من خلال موظفيه بالتفتيش على الدوائر الحكومية حسب خطة معينة من قبل الديوان لمراقبة إيرادات الدوائر الحكومية وطرق صرفها وتحويل من يثبت تلاعبه أو تقصيره إلى الجهات الرسمية لمعاقبته حسب القانون .وكذلك تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد عام 2006 بهدف الكشف عن مواطن الفساد بجميع أشكاله والواسطة والمحسوبية إذا شكلت اعتداء على حقوق الغير وعلى المال العام .

وقد جاء بقانون مكافحة الفساد بأنه يعتبر فساداً لغايات هذا القانون ما يلي :

أ- الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ب-الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته.

ت-الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 وتعديلاته.

ث-كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.

ج- إساءة استعمال السلطة خلافاً لأحكام القانون.

ح- قبول الوساطة والمحسوبية التي تلغي حقاً أو تحق باطلاً.

---

1 - المادة (7/أ،ب) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم 62 لسنة 2006.

خ- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد وانضمت إليها المملكة .[1]

إن الفساد قضية مرتبطة بسلوك أفراد المجتمعات وفي القطاع العام ترتبط بسلوك الموظفين وهي قضية نسبية تتواجد عند شخص ولا تكون موجودة عند آخر لاختلاف الالتزام بالوازع الديني والأخلاقي والاجتماعي، لذلك أوجدت الدول بطبيعة دورها الناظم لعلاقات المواطنين والمؤسسات تشريعات تضبط مثل هذه السلوكيات وتمكن هذه الدول في التعاون فيما بينها لمكافحة الفساد ، ويقول وزير العدل الأمريكي الاسبق اريك هولدر يتعين علينا التعاون فيما بيننا لضمان عدم احتفاظ المسؤولين الفاسدين بالعائدات غير المشروعة لأعمال الفساد التي يقومون بها ، ليست هناك أي وسيلة لطيفة لقول ذلك، فعندما يقوم اللصوص بسلب ونهب خزائن دولهم وسرقة مواردها الطبيعية واختلاس مساعدات التنمية فأنهم يحكمون على أطفال وطنهم بمواجهة المجاعة والأوبئة، وأمام هذا الظلم الصارخ فان استعادة الأصول هي ضرورة عالمية . [2]

أن الآثار السلبية المترتبة على انتشار وتفشي ظاهرة الفساد أوجبت على الدول أن تتظافر جهودها لمكافحة هذه الآفة من خلال الانضمام إلى المنظمات العالمية والهيئات الدولية المعنية بمكافحة الفساد كمنظمة الشفافية الدولية ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة وغيرها ، بالإضافة إلى العديد من المنظمات والهيئات الإقليمية والوطنية كما إن البنك الدولي يشدد على ضرورة تكامل الجهود الوطنية في مكافحة الفساد لمنع كافة أشكال الفساد والاحتيال ،

---

1 – المادة رقم (5) من قانون هيئة مكافحة الفساد رقم (62) لسنة 2006.

2 – الكعيبر ، محمود خالد ، مرجع سابق ، ص17.

وتقديم العون للدول التي تعتزم مكافحة الفساد ، واعتبار مكافحة الفساد شرطاً لتقديم خدمات البنك الدولي ، وتقديم العون والدعم للجهود الدولية لمكافحة الفساد . (1)

وقد جاء بقرار لمحكمة التمييز الأردنية (جزاء) بأنه " ... يشكل قبض المتهم المبلغ الخمسة عشر ديناراً لقاء قيامه بإجراء فحوصات مخبرية للمشتكية آمال دون أن تكون مشتركة بالتامين الصحي ودون دفعها للرسوم المقررة واقتضاء مبلغ خمسة عشر دينار لقاء ذلك جنحة استثمار الوظيفة طبقاً للمادة (176) من قانون العقوبات الأردني ذلك أن المتهم ليس مختص بإجراء الفحوصات وليس ضمن وظيفته وانه حصل على منفعة شخصية من إحدى معاملات الإدارة لها وان إرادته قد اتجهت لتحقيق هذه النتيجة وهي قبض مبلغ خمسة عشر ديناراً بدل إجراء هذه الفحوص وحيث توصل القرار المطعون فيه إلى ذات النتيجة فيكون واقعاً في محله ومتفقاً والقانون . (2)

نلاحظ على القرار السابق أن سلوك بعض الموظفين غير الأخلاقي والذي لا يتفق مع أخلاقيات الموظف العام، يؤدي إلى تشويه صورة الوظيفة العامة وان كان المبلغ المشار إليه في الحكم السابق بسيط، ولكنه في نظر القانون يشكل جنحة استثمار الوظيفة العامة وبالنتيجة فان الموظف ينال العقاب المناسب جراء ذلك الفعل .

---

1 الخولي ، شحادة ، اوراق ثقافية ،الطبعة بلا ، دار الطليعة ، دمشق – سوريا ، 2001 ، ص17.

2 – محكمة التمييز الأردنية (جزاء) رقم (210/300) تاريخ 19 /2010/4 ، هيئة خماسية ،منشورات عدالة

الخاتمة :

إن الوظيفة العامة ما هي إلا خدمة يؤديها الموظفون العموميون بهدف تحقيق المصلحة العامة وتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لأفراد المجتمع . وتكمن أهميتها في إنها حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الأفراد ،ويستخدم العاملون في الوظيفة العامة جزءاً من السلطة العامة للدولة كلما اقتضى الأمر ذلك ويباشر الموظف العام عمله الوظيفي خدمة عامة نيابة عن الدولة وممثلاً لها . وان نجاح الجهاز الإداري في الدولة يتطلب القضاء على الأمراض التي تعرقل مسيرة الدولة ومنها الفساد الإداري والسلبية وعدم المبالاة وعدم تقدير قيمة الوقت وغيرها .

وعلى الرغم من كثرة النصوص القانونية وتحديدها للواجبات والأعمال المحظورة إلا أن الحديث عن الفساد في دول العالم أصبح ظاهرة يحتاج إلى مواجهتها والقضاء عليها وتكاثف جميع الجهود ، الأمر الذي يتطلب وجود أساليب إدارية وقانونية تتسم بالعدالة والفاعلية .

إن الفساد الإداري أصبح من الأمراض العالمية التي تعاني منها الكثير من بلدان العالم وخصوصاً بلدان العالم الثالث. إلا أن الفساد الإداري سيساهم في ترسيخ مفاهيم البيروقراطية وجعل القرارات انفرادية. مما ينتج عنه أثار سلبية متعددة تقف في مقدمتها غياب القواعد ونظم العمل الرسمية وهيمنة الاجتهادات الشخصية والمزاجية في انجاز الأعمال وفقدان الرشد والحكمة في اتخاذ القرارات وغياب التحديد الواضح لحقوق المواطنين. وذلك يقود إلى إضعاف الالتزام بالمسؤولية الاجتماعية وأخلاقيات الأعمال الوظيفية وانحراف المنظمات عن تحقيق أهدافها والتشكيك بمصداقيتها هذا من جانب ومن جانب أخر قد يمتد ذلك ليصبح جزء من ثقافة المنظمة وشياً فشياً يصبح من ثقافة المجتمع ويتم تبنيه على انه الحالة الصحيحة في المجتمع . وللقضاء على هذا الوباء يتطلب تفعيل وسائل الوقاية أولاً لضمان عدم توسع المساحات الموجودة منه ثم

تفعيل وسائل العلاج للقضاء عليه . ويتطلب ذلك تشريعات قانونية حاسمة في هذا المجال يتم تبنيها من قبل الجهاز الحكومي في الدولة . ويتطلب التأكيد على مثل هذه المواضيع في المحافل العالمية ليتم تبنيها عالمياً إذ لا يزال أسلوب مكافحة الفساد دون المستوى المطلوب .

من خلال هذه الدراسة تم التوصل الى العديد من الاستنتاجات والتوصيات نوجزها فيما يلي :

أولاً : الاستنتاجات

1- لا يوجد تعريف محدد في القانون الكويتي والأردني للنزاهة وإنما أشار كلا القانونين إلى ذلك بطريقة غير مباشرة إلى عبارات مشابهة لها وهي الأمانة والإخلاص.

2- من أحد الاسباب التي تبين من خلال الدراسة ان الذي يؤدي الى استغلال الوظيفة العامة يتمثل في عدم الالتزام عند تعيين الموظفين بمبداء وضع الرجل المناسب في المكان المناسب نظراً لانتشار الواسطة والمحسوبية وتحكمهما في طريقة الاختيار بل أصبحت هذه الوسائل هي الأساس في اختيار الموظف العام .

3- يؤدي سوء التخطيط في بعض الأوقات من قبل الجهات المسؤولة إلى تردي مستوى الخدمات العامة وعدم قدرتها على التطور والتقدم نتيجة للقرارات التي تصدر فقط بهدف إصدارها دون أن يكون للقرار ذاته أي هدف منطقي مما يزيد الخلل في الوظيفة العامة .

4- عدم كفاية الاجهزة والأنظمة الموجودة للرقابة ومحاربة الفساد وعدم فاعلية الموجود منها مقارنة بحجم الفساد الموجود في الوظيفة العامة وعدم انتشار هذه الأجهزة على كافة مناطق الدولة (في كل من الكويت والأردن) بل انحصارها في المدن الرئيسية لا بل في العاصمة .

5- لا يقوم ديوان المحاسبة بالرقابة على كافة القرارات الادارية والمستندات المالية.

6- ان المشرع الاردني لم يشمل موظفي المياومة ضمن فئات الموظفين ولم يخضعهم لأحكام نظام الخدمة المدنية كما فعل المشرع الكويتي مما يؤدي الى ضعف الرقابة على هذه الفئة.

ثانياً : التوصيات

1- اقترح على المشرع الكويتي والأردني شمول معنى النزاهة ضمن التعاريف الموجودة في نظام الخدمة المدنية لأهميته في تقلد الوظائف العامة، واعتمادها شرطا لتولي هذه الوظائف.

2- تدريب الموظفين العموميون وبشكل دوري على المهام والمسؤوليات التي تقع على عاتق شاغلي الوظائف العامة من شأنه ان يساهم في ايجاد ظروف ملائمة للعمل النزية .

3- استيعاب جهود المؤتمرات والاتفاقيات الدولية كخطوة أولى للعلاج والاستعانة بالأعمال التحضيرية المبنية على تجارب سابقة، وغالباً ما يتم بلورة مبادئ وقوانين بمعرفة مختصين وخبراء في مجال نزاهة الوظيفة العامة.

4- تشديد رقابة الاجهزة والقضاء وتطوير القوانين والأنظمة والتعليمات في الأجهزة الإدارية والفنية المختلفة في الدولة بهدف تطوير أدائها .

5- الاهتمام بالشكاوى التي يقدمها المواطنين والعمل على سرعة معالجتها وتفادي حصولها مرة أخرى، وكذلك تنمية الدور الشعبي في مكافحة الفساد من خلال التوعية بهذه الآفة ومخاطرها وتكلفتها الباهظة على الوطن والمواطنين وتعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني للقيام بهذا الدور.

6- تفعيل موضوع حظر مشاركة المسؤولين في أي أعمال رسمية أو تجارية لهم فيها مصلحة شخصية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة رغم وجود الحظر في أنظمة الخدمة المدنية، إلا انه يقتصر على الجانب النظري وغير مفعل عملياً.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً : الكتب القانونية

1. إبراهيم انس ورفاقه ، المعجم الوسيط ، الجزء الأول ،الطبعة الثانية ، دار ومكان النشر والسنة بلا .
2. ابو زيد ، مصطفى فهمي ، القانون الإداري ،الطبعة بلا ، الدار الجامعية ، الإسكندرية –مصر 1988 .
3. الإمام الحافظ الفقيه أبي زكريا يحيى ابن شرف النووي ، رياض الصالحين من كلام سيد المرسلين ، شركة مكتبة جرير ،الطبعة الأولى ، 2003.
4. بطارسة ،سليمان سليم ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية ، الطبعة الأولى ، 1997 ، مكان النشر بلا .
5. جمال الدين ، سامي ،منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، الطبعة الأولى ،منشأة المعارف ، الإسكندرية – مصر ،2005.
6. جمال الدين، سامي ،التنظيم الإداري للوظيفة العامة ، الطبعة بلا ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، مكان النشر بلا ، 1990 .
7. حافظ ، محمود محمد ، القضاء الإداري في القانون المصري المقارن ، الطبعة الأولى ،دار النهضة العربية ،مصر ،1993.
8. حبش ، فوزي ، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين ،المنظمة العربية للعلوم الإدارية الطبعة بلا ، عمان – الأردن ، سنة النشر بلا .
9. حسين، محمد سعيد ، تقارير الكفاية في مجال الوظيفة العامة ، الطبعة بلا ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ،2004.

10. الحلو ، ماجد راغب ، القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنية ،الطبعه بلا ، منشورات ذات السلاسل ، الكويت ، 1980 .

11. الخولي ،شحادة ، أوراق ثقافية ،الطبعة بلا ، دار الطليعة ، دمشق – سوريا ، 2001

12. رشيد ، أحمد ، إدارة الأفراد في الحكومة والقطاع العام ، دار المعارف ،القاهرة ، مصر 1975.

13. الزعبي ، خالد سمارة ، تشكيل المجالس المحلية وأثرها على كفايتها ، دراسة مقارنة مع تطبيق في المملكة الاردنية الهاشمية ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس 1984،

14. شتا ،علي السيد ، الفساد الاداري ومجتمع المستقبل ، الطبعة الاولى ، مطبعة شعاع ، مكان النشر بلا ،1999 .

15. الشحات ، محمد محمود، أحكام وطرق تقارير الكفاءة السنوية للموظف العام ،رقم الطبعة بلا ، دار الفكر العربي ،الإسكندرية–مصر ،1998.

16. الشرقاوي، سعاد ، ، القانون الإداري ، الطبعة بلا ، دار النهضة العربية ، القاهرة – مصر ، 1984.

17. شطناوي ،علي خطار ، القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثاني ، الطبعة الأولى ، دار وائل للنشر ، عمان – الأردن ، 2009

18. الصواف ، محمد طاهر ، ، أخلاقيات الوظيفة العامة والعوامل الإدارية المؤثرة في مخالفاتها بالتطبيق على المملكة العربية السعودية ، العدد 82 ، سنة 1994.

19. الطبطبائي ، عادل ، قانون الخدمة المدنية الجديدة ، الطبعة بلا ، ذات السلاسل ،الكويت ، 1983 .

20. الطماوي، سليمان محمد ، الوجيز في القانون الإداري " دراسة مقارنة "، دار الفكر العربي ،القاهرة ، 1996 .

21. طنطاوي ، ممدوح ، الجرائم التأديبية الولاية والاختصاص الواجبات والمحظورات، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003 .

22. الطهراوي، هاني ، القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،2006.

23. عادين ،محمد ، ، جرائم الموظف العام التي تقع منه أو عليه ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1991.

24. عاشور ، محمد عاطف ، علم الاجتماع ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية – مصر ، 1987 .

25. عبد الباسط ، محمد ، الجريمة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة ، الطبعة الاولى ، دار الجامعة الجديدة ، 2005 .

26. عبد الحليم منتصر وآخرون، المعجم الوسيط ، الطبعة الأولى ، دار النشر بلا ، القاهرة ،1972.

27. عبد الرحمن ، توفيق ، الشخصية القيادية ، الطبعة الأولى ، مركز الخبرات المهنية ، القاهرة ،1991.

28. عبد الرحمن، توفيق، الشخصية القيادية، الطبعة الاولى، مركز الخبرات المهنية القاهرة ، مصر ، 2004 .

29. عبد العزيز، خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري ، الطبعة الأولى ، مكان وسنة النشر بلا ، 2003 .

30. عبود، نجم عبود ، اخلاقيات الادارة في شركات الاعمال ، الطبعة بلا ، مؤسسة الرواق للنشر والتوزيع ،عمان ،2005.

31. كنعان ، نواف ، القانون الإداري الكتاب الثاني ، الطبعة بلا ، دار الثقافة والنشر ، عمان ، 2010 .

32. ليلو ، مازن راضي، الوجيز في القضاء الإداري الليبي ، الطبعة بلا ، دار المطبوعات الجامعية ، طرابلس ،2003.

33. منتصر ، عبد الحليم واخرون ، المعجم الوسيط ،الطبعة الاولى ،دار النشر بلا ،القاهرة ،1972.

34. مهنا ، محمد فؤاد ،مبادئ وأحكام القانون الإداري ،الطبعة الأولى ، دار النشر ومكان النشر بلا ،1975.

ثانياً : الرسائل الجامعية

1. إسماعيل ، سهير عبد المنعم، ، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة – مصر ،2000.

2. آل غصاب ، عبدالله بن ناصر ، العدالة الجنائية ، رسالة ماجستير ،جامعة نايف العربية للعلوم الامنية ، المملكة العربية السعودية ، 2008.

3. بني عامر ،نسيم محمد ، مكافحة الفساد في الاردن بين مجلس النواب وهيئة مكافحة الفساد ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة اليرموك ، اربد ، 2012.

4. الدوسري، مبارك محمد، تقييم اثر الرقابة المالية التي يمارسها ديوان المحاسبة على المؤسسات العامة في دولة الكويت، رسالة ماجستير ، كلية الأعمال ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان – الأردن ،2011.

5. الصايدي ، محمد منصور محمد ، الحماية الجنائية لنزاهة الوظيفة العامة في التشريع اليمني " دراسة مقارنه " ،أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط – مصر ، 2011.

6. الطائي ،حمزة حسن خضر شيخو ، ، الفساد الإداري في الوظيفة العامة ، رسالة ماجستير قدمت الى كلية الحقوق في الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك ،2010.

7. عبدالله ، نضال ، رقابة ديوان المحاسبة في الاردن في ضوء مبادئ المنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا ، رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية ، جامعة ال البيت ،المفرق ،1998 .

8. العنزي ، عبد العزيز سعد مانع ، النظام القانوني لانتهاء خدمة الموظف العام " دراسة مقارنه بين القانونيين الأردني والكويتي ، أطروحة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ،عمان – الأردن ،2002 .

9. القضاة، امجد احمد محمد ، صلاحيات المهندس المشرف في عقد الاشغال العامة النموذجي ، رسالة ماجستير ،كلية القانون – جامعة اليرموك ،اربد – الاردن ،2014.

10. الكعيبر ، محمود خالد ، مدى ملائمة إجراءات ديوان المحاسبة الأردني لمكافحة الفساد ، رسالة ماجستير قدمت لكلية الأعمال ، جامعة الشرق الأوسط ، عمان – الأردن ،2013.

ثالثاً : الأبحاث المنشورة

1. الحميميدي ، ناديه ، أساليب وطرق خصخصة الشركات وتقييم أسهمها والرقابة عليها ، ديوان المحاسبة ، الكويت ، إدارة التدريب والبحوث، مسابقة البحوث الخامسة ،2004.
2. الرحاحلة ، محمد ياسين ، دور قانون المحاسبة في المحافظة على الاموال العامة في المملكة الاردنية الهاشمية في ظل المتغيرات المعاصرة ، المجلة الاردنية في ادارة الاعمال ، المجلد رقم (2) العدد الثاني ،2006.
3. الزبيدي ، خالد، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الأردني (دراسة مقارنة)، مجلة الحقوق – جامعة الكويت عدد3 السنة36، سبتمبر 2012.
4. عبد القادر ، مؤيد– الفساد هو العدو التالي غير المرئي .. عليكم التهيؤ – مقال منشور في مجلة زهرة نيسان – العدد (11) مواجهة تحديات الفساد الاداري في العراق – مركز قنديل للنشر والاعلام – www.qendil.net
5. عبد الهادي ، بشار ، الجوانب القانونية والعملية التي تحيط بالقسم القانوني الذي يؤديه الموظف العام عند تعينه في الوظيفة العامة ، دراسات العلوم الإنسانية ، الجامعة الأردنية ، عمان – الأردن ، المجلد (22) العدد (4) .
6. القاهري، محمد ، الحوار المتمدن ، العدد 1739 ، تاريخ النشر 2006/11/19، تم تحميل الملف من موقع www.rezgar.com بتاريخ 2014/3/20
7. قندح ، علي ، النزاهة والشفافية في القطاع المصرفي ، ورقة عمل مقدمه في حلقه نقاشية نظمتها هيئة مكافحة الفساد.
8. المدانات ، نفيس ، أسس قانون الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية ،اربد للبحوث والدراسات ،جامعة اربد الأهلية ،العدد الأول ،المجلد الثاني ، 1999.

9. المطيري ، تركي سطام ، تقييم كفاءة الموظف العام في قانون الخدمة المدنية الكويتي ،مجلة الشريعة والقانون ، كلية القانون – جامعة الإمارات العربية المتحدة ، المجلد بلا ، العدد (53) ،3013.

10. الوائلي ، ياسر خالد بركات، الفساد الإداري مفهومه وأسبابه ، مجلة النبأ ، العدد 80، 2006.

رابعاً : التشريعات

1- تعليمات اختيار الموظفين في الوظائف الحكومية ، منشور على الموقع الالكتروني لديوان الخدمة المدنية www.csb.gov.jo

2- الدستور الأردني المعدل لسنة 2011.

3- الدستور الكويتي لسنة 1962

4- قانون الآثار الكويتي لسنة 1960

5- قانون الأراضي الأميرية رقم (18) لسنة 1969

6- قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1913

7- قانون الخدمة المدنية الكويتي من المرسوم الكويتي رقم (15) لسنة 1979 .

8- قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960 .

9- قانون ديوان المحاسبة الأردني رقم (30) لسنة 1964 .

10- قانون هيئة مكافحة الفساد الأردني رقم (62) لسنة 2006

11- قانون هيئة مكافحة الفساد الكويتي رقم (24) لسنة 2012

12- نظام التعيين في الوظائف القيادية الاردني رقم (2) لسنة2014

13- نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013

خامساً :الأحكام القضائية

1. حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم (208) بتاريخ 8 يونيو 1959.
2. محكمة التمييز الأردنية (جزائية) ، قرار رقم (284 / 2009) بتاريخ 5/5/ 2009 ، منشورات عدالة.
3. محكمة التمييز الأردنية (جزائية) ، قرار رقم (743 / 2007) بتاريخ 10/7/ 2007 ، منشورات عدالة.
4. محكمة العدل العليا قرار رقم 34/ 77 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1977.
5. حكم محكمة القضاء الكويتية 1953/6/15 ، س 7.
6. عدل عليا رقم 1059 بتاريخ 1959/5/9 ، منشورات عدالة.
7. طعن رقم 782 / 20 ق عليا جلسة 1987/12/21
8. طعن رقم 752 ، لسنة 34 عليا جلسة 1989/2/25
9. طعن رقم(1998/612) تجاري ،جلسة 1999/12/13م ،موسوعة الجاسم الالكترونية للسوابق القضائية.
10. طعن رقم(1999/30) إداري ،جلسة 2000/6/5م ،موسوعة الجاسم الالكترونية للسوابق القضائية .
11. طعن رقم(1999/301) اداري ،جلسة 2000/6/5م ،موسوعة الجاسم الالكترونية للسوابق القضائية.
12. محكمة التمييز الأردنية ، قرار رقم (351 / 2001) بتاريخ 7/4/ 2002 ، مجلة نقابة المحامين ،لسنة 2001.

13. حكم محكمة التمييز الكويتية رقم (2004/205) بتاريخ 2005/9/13 ،مركز تصنيف الأحكام الكويتية.

14. حكم محكمة التمييز الكويتية رقم (2005/297) بتاريخ 2006/3/14 ،مركز تصنيف الأحكام الكويتية .

15. حكم محكمة الاستئناف الدائرة الجنائية ، جلسة 2006/11/15

16. محكمة التمييز الأردنية (جزاء) رقم (210/300) تاريخ 19 /2010/4 ، هيئة خماسية ،منشورات عدالة

17. محكمة العدل العليا قرار رقم (14/ 2011) فصل بتاريخ 2011/4/13 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين الاعداد (7،8،9) السنة التاسعة والخمسون ،2011.

18. محكمة العدل العليا قرار رقم (540/ 2010) فصل بتاريخ 2011/6/15 ، مجلة نقابة المحامين الأردنيين الأعداد (1،2،3) السنة الستون ،2010.

19. قرار محكمة التمييز الكويتية رقم 2002/347 ، تاريخ 2013/4/28 ، مركز تصنيف الأحكام الكويتية.

20. محكمة التمييز الكويتية، الطعن رقم 156، سنة 1992 ، تجاري جلسة 1994/1/3

21. قرار محكمة العدل العليا رقم 321/ 2009 ، هيئة خماسية ، بتاريخ 20-11-2009 ،مجلة نقابة المحامين العدد(7،8،9) لسنة 2011.

22. حكم محكمة الأمور المستعجلة الصادر بتاريخ 16 مارس عام 1968 في القضية رقم (1968/77) والمؤيد بحكم محكمة الاستئناف العليا في الثالث من مايو عام 1968.

23. قرار محكمة العدل العليا رقم 277/ 2010 ، هيئة خماسية ، بتاريخ 30-3-2011 ،مجلة نقابة المحامين العدد(3،2،1) لسنة 2012.

سادساً : المواقع الالكترونية

1. www. Dorar. Net .date 28-1-20141

2. www.qendil.net date 22-2-2014 2

3. www.lawjo.net date 3-2-2014 3

4. www.efham.net date 2-2-2014 4

5. www.csb.gov.jo date 13-3-2014 5

6. www.rezgar.com date 21-2-2014 6

7. www.kna.kw date 10-3-2014 7

8. www.gcc.legal.org date 30-4-20148

9. www.arabo.com date 28-4-2014 9

10.www.audit.gov date 30-4-201410 -

Abstract

Permissions integrity in public office in the Kuwaiti and Jordanian laws

"A Comparative Study"

Preparation: Faisal Jaalan Ali Al-Azmi

Supervision: Prof. Suleiman Batarseh

This study analyzes The conditions of integrity of public office in the Kuwait and Jordan; on the basis that integrity of the public servant depends on the behavior of the public employee. At the same time, it is of a social, legal and ethical nature.

The study is divided in to three chapters. The first deals with the nature of integrity, the definition of the public servant and the legal basis at integrity.

The second chapter concentrates on the conditions of integrity and specialized organs of control.

The third chapter discusses the different forms of integrity and its effect, positive or negative, in both the Kuwaiti and Jordanian systems.